



**Алла Васильевна
КИСЕЛЕВА,**

доцент кафедры
финансового права
юридического факультета
Южного федерального
университета, кандидат
юридических наук
avkiseleva@sfedu.ru
344006, Россия,
г. Ростов-на-Дону,
ул. Б. Садовая, д. 105/42



**Юрий Алексеевич
КОЛЕСНИКОВ,**

заведующий кафедрой
финансового права
юридического факультета
Южного федерального
университета, доктор
юридических наук, доцент
yakolesnikov@sfedu.ru
344006, Россия,
г. Ростов-на-Дону,
ул. Б. Садовая, д. 105/42

ДЕНЕЖНЫЕ ФОНДЫ РСА КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

Аннотация. Статья посвящена анализу критериев отнесения отдельных денежных фондов к публичным. Исследуются понятие публичного интереса, отграничение его от частного интереса, роль государства в формировании категории публичного интереса. Рассматриваются денежные фонды Российского союза автостраховщиков как категория публичных финансов.

Ключевые слова: власть, собственность, свобода, интересы государства, публичный интерес, частный интерес, фонды, Российский союз автостраховщиков.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.066-070

A. V. KISELEVA,

Associate Professor of Financial Law sub-faculty
of the Southern Federal University, Cand. Sci. (Law)

avkiseleva@sfedu.ru

344006, Russia, Rostov-on-Don, ul. B. Sadovaya, 105/42

Yu. A. KOLESNIKOV,

Head of Financial Law sub-faculty of the Southern Federal University,
Dr. Sci. (Law), Associate Professor

yakolesnikov@sfedu.ru

344006, Russia, Rostov-on-Don, ul. B. Sadovaya, 105/42

RAMI COMPENSATION FUND AS A TYPE OF PUBLIC FINANCE

Abstract. The Article analyzes the criteria for classifying specific financial funds as to the public ones. The article examines the concept of public interest, its separation from private interest, and the role of the state in forming the category of public interest. The funds of the Russian Union of Motor Insurers are considered as a category of public finance.

Keywords: power, property, freedom, state interests, public interest, private interest, funds, Russian Union of Motor Insurers.

В правовой науке существует множество признаков отнесения определенных имущественных фондов к категории публичных. Одним из наиболее распространенных признаков является признание того, что право собственности публичных образований на определенные средства либо имущественный комплекс придает соответствующему фонду публичный характер. То есть, напри-

мер, средства государственных либо муниципальных образований подпадают под категорию публичных финансов.

Основной предпосылкой, определяющей категорию «публичный характер», является в данном случае право собственности на имущественный комплекс. Обратим внимание, что фонды в данном случае рассматриваются не как правоотношения по поводу имущественного комплекса, а именно как имущественный комплекс. Показательным является характеристика средств Пенсионного фонда РФ. Кому принадлежит право собственности на средства этого фонда?

Несмотря на большой массив законодательства, посвященный данному вопросу, в доктрине финансового права споры по этому поводу не прекращаются до сих пор. В Федеральном законе «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» используется формулировка «денежные средства, которые находятся в управлении у страховщика по обязательному пенсионному страхованию».

Более того, сумма страховых взносов учитывается на индивидуальном личном счете каждого застрахованного, ведется учет инвестиционного дохода на индивидуальных лицевых счетах. Можно сказать, что средства индивидуализированы и «привязаны» к застрахованному. Но сохраняет ли он на них право собственности?

Исходя из анализа законодательства, в частности инструментов, предусмотренных для инвестирования указанных средств, которые предполагают, например, ценные бумаги, можно сделать вывод о том, что участники системы пенсионного страхования сохраняют только право требования выполнения обязательств со стороны фонда, но никак не совокупность правомочий «владеть, пользоваться, распоряжаться». Это вполне оправданно, исходя из современных тенденций правового регулирования, когда классические вещно-правовые отношения заменяются обязательственно-правовыми конструкциями, когда из области гражданского права они переходят в сферу финансово-правового регулирования.

Очевидно, что в данной конструкции возникают элементы финансовых прав граждан, которые состоят в праве собственности на требования, обращения к пенсионному фонду, так называемые абстрактные имущественные права. Эти права в совокупности представляют публичный интерес, что с очевидностью придает денежным средствам Пенсионного фонда России публичный характер.

Итак, мы сталкиваемся с ситуацией, когда не право собственности в его традиционном понимании определяет категорию фонда как имущественного комплекса, а наличие либо отсутствие публичного интереса. Современная правовая модель должна способствовать защите интересов сторон правоотношения, используя любые доступные правовые конструкции, которые, безусловно, усложняются с каждым днем в соответствии с развитием общественных отношений.

Что можно признать публичным интересом в целях категоризирования денежных фондов? Наиболее значимые публичные интересы отражаются в конституциях (основных законах) государств. Это либо интересы господствующего класса в условиях антагонистического общества, либо определенный социальный компромисс, отражающий соотношение социальных сил в обществе. Признание публичного интереса в праве является залогом успешного развития общества,



достижения социальной гармонии, защиты интересов отдельной личности и всего общества в целом.

При этом дефиниции публичного и частного интереса имеют значение не только на общеправовом уровне, но и в целом, в рамках гражданского общества. Это важно и для разрешения конкретных правовых вопросов, конкретных судебных дел. Грамотный баланс публичного и частного интереса тесно связан с важнейшими вещно-правовыми и финансово-правовыми сферами. Сложность в исследовании категории публичного интереса создает постоянно меняющееся законодательство, которое, несмотря на скорость своего изменения, не всегда успевает за еще более быстро меняющимися общественными отношениями.

Категория публичности в праве исследуется такими отраслями российского права, как теория государства и права, конституционное право, финансовое право, уголовное и гражданское право. Каждая сфера правовых исследований высвечивает особую грань публичности вообще и публичного интереса в частности. Однако с целью максимально эффективного применения категории публичного интереса и защиты субъектов правоотношений необходимо выявить характерную для российского права в целом дефиницию публичного интереса. Необходимо отметить определенные различия в понимании публичного интереса в странах с романо-германской системой и, например, в США и Англии.

Страны, принявшие романо-германскую правовую систему, рассматривают публичный интерес как самостоятельный правовой режим, высшую устойчивую форму правового интереса. В то же время, например, английское право рассматривает публичный интерес как интерес любого лица, связанный с обеспечением благополучия и безопасности. Публичный интерес может рассматриваться и как отражение совокупности индивидуальных интересов. Очевидная общность в обозначенных подходах — цель интереса, а именно достижение блага конкретной личности, поддерживаемой неидентифицированным числом личностей.

Судебная система Российской Федерации сформулировала свою позицию по отношению к рассматриваемому понятию. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» определил, что «под публичными интересами следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей среды»¹.

Необходимо отметить, что в данной официальной дефиниции отсутствует указание на какую-либо связь с государственным интересом. Между тем многие исследователи считают абсолютно необходимым присутствие интереса государства в публичном интересе. Так, А. Ю. Ломаев считает, что «публичный интерес не является простой суммой частных интересов, поскольку содержит в себе не только частные интересы различных групп, но и государственный интерес»².

Ю. А. Тихомиров, на наш взгляд, более точно определяет правовую категорию государства в соотношении с понятием публичного интереса. Он определяет пу-

¹ Российская газета. 2015. № 140.

² Ломаев А. Ю. Публичный интерес как правовая категория // Вестник Самарского юридического института. 2017. № 1 (6). С. 97—101.

бличный интерес как интерес социальной общности, признанный государством³. С нашей точки зрения, признание такого интереса со стороны государства должно быть вполне определенным, конкретизированным, формализованным.

Для установления факта признания интереса со стороны государства в качестве публичного недостаточно отсутствия действий негативного, запретительного характера на проявление интереса. В качестве таковых, например, могут рассматриваться государственные меры по борьбе с организованной преступностью, когда государство прямо и непосредственно пресекает проявление преступного интереса. Для подтверждения публичного интереса недостаточно молчаливого согласия государства. Оно должно прямо выразить свою волю в поддержке и обеспечении публичного интереса. В то же время государство далеко не всегда само является интересантом. В ряде случаев оно лишь создает меры по поддержанию и обеспечению публичного интереса. Таким образом, публичный интерес является правомерным интересом и закреплён законодательно.

Итак, публичный интерес — интерес неопределенного круга лиц, направленный на достижение коллективного либо индивидуального блага, поддерживаемый силой государства и формально закреплённый в законодательстве. Соответственно, публичные финансовые фонды — это имущественные комплексы, целью создания которых является удовлетворение коллективных либо личных интересов членов определенных социальных групп, формализованных на законодательном уровне в отношении каждого конкретного фонда.

Таким образом, меняется порядок в определении категории финансового фонда, т.е. категория «публичный собственник (держатель) — публичный фонд» меняется на «публичный финансовый фонд — публичный собственник (держатель)».

В этом плане интересную правовую конструкцию представляют фонды Российского союза автостраховщиков (резерв гарантий и резерв текущих компенсационных выплат). Нынешнее законодательство предусматривает в сфере обязательного страхования автогражданской ответственности возмещение (компенсационную выплату) потерпевшему в результате дорожно-транспортного происшествия из фондов РСА в ряде случаев. В частности, в случае отзыва лицензии страховщика; принятия арбитражным судом решения о признании страховщика банкротом; неизвестности лица, ответственного за причиненный вред; ряд иных случаев. Эти компенсационные выплаты осуществляются профессиональным объединением страховщиков — РСА.

Указанное профессиональное объединение создается на основании федерального закона и представляет собой некоммерческую корпоративную организацию в организационно-правовой форме ассоциации (союза). Членство в этом объединении обязательно для страховщиков, осуществляющих обязательное страхование автогражданской ответственности. Порядок финансирования компенсационных выплат членами данного профессионального объединения, меры контроля за использованием средств фонда, порядок ведения учета средств, предназначенных для компенсационных выплат, устанавливаются Правилами профессиональной деятельности, обязательными для профессионального объ-

³ Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М. : Бек, 1995. С. 55.



единения и его членов, необходимость и порядок принятия которых определяется законом об ОСАГО.

Требования потерпевших о компенсационных выплатах удовлетворяются за счет средств, направленных членами профессионального объединения в так называемый резерв гарантий. Средства, составляющие резерв гарантий, равно как и средства резерва текущих компенсационных выплат и фонда текущих обязательств, обособляются от иного имущества РСА. В отношении них устанавливается особый правовой режим, в частности на них не может быть обращено взыскание по обязательствам профессионального объединения страховщиков или отдельных его членов.

В отношении указанных финансовых фондов устанавливается порядок их размещения (инвестирования) на уровне федерального законодательства. То есть законодательство подвергает средства фондов особой правовой охране и устанавливает для них специальный режим распоряжения и использования. Поскольку фонды имеют конкретные цели, указанные в федеральном законодательстве, они не могут быть возвращены юридическому лицу, внесшему средства, ни при каких обстоятельствах.

Расходование фонда производится на основании закона и на цели обеспечения имущественного интереса определенной категории граждан и юридических лиц. Соответственно, очевиден публичный интерес в создании и использовании данной категории фондов. На основании изложенных выше критериев есть все основания отнести денежные фонды, формируемые Российским союзом страховщиков, к категории публичных финансовых фондов.

На наш взгляд, актуальной задачей современного законодательства является закрепление специальным федеральным законом понятия «публичные финансы». В данном случае может быть использован опыт других государств, в том числе и близких к российской правовой системе по своим историческим корням, например, Закон Республики Молдова от 25 июля 2014 г. № 181 «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности».

При этом ключевым вопросом станет выбор критериев отнесения финансов к публичным. На примере правового статуса денежных фондов РСА мы полагаем, что среди таких критериев, как публичная собственность, самостоятельность и автономность как объекта государственного (муниципального) финансового контроля, степень централизации, наличие специального правового регулирования, основополагающим должен быть критерий публичного интереса, раскрытию содержания которого посвящена настоящая статья.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ломаев А. Ю.* Публичный интерес как правовая категория // Вестник Самарского юридического института. — 2017. — № 1 (6).
2. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право : учебник. — М. : Бек, 1995.