

ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ В СВЕТЕ ПРОБЛЕМЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ФИНАНСОВ

Аннотация. В статье излагается авторская концепция содержания и системы публичных финансов, предлагаются критерии разграничения публичных и частных финансов. Исследуется система публичных финансов, включающая два крупных блока — публичные финансы, основанные на публичной собственности, и публичные финансы, основанные на частной и иной формах собственности. Выделяются признаки и отмечаются преимущества публичных финансов, не основанных на публичной собственности.

Ключевые слова: публичные финансы, частные финансы, финансовое право, государственные компании, государственный сектор.



**Елена Валерьевна
РЯБОВА,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультет) МГУ имени М. В. Ломоносова, доцент кафедры финансового, налогового и таможенного права НИУ ВШЭ
lentaf@mail.ru
101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.49.9.021-028

E. V. RYABOVA,

associate professor of Law Disciplines Department of MSU Higher School of State Audit (Faculty), associate professor of Public Finance, Tax and Customs Law of Higher School of Economics, Cand. Sc. Law
lentaf@mail.ru

101000, Russia, Moscow, ul. Myasnitskaya, d. 20

THE CONCEPT AND SYSTEM OF PUBLIC FINANCE AGAINST THE BACKGROUND OF PUBLIC AND PRIVATE FINANCE DIFFERENTIATION PROBLEM

Abstract. The author states her own scientific outlook on content and system of public finance, offers criteria of differentiation of public and private finance. The article investigates the system of public finance including two large blocks — the public finance based on public property and the public finance based on private and other forms of ownership. The author determines signs and advantages of the public finance which isn't based on public property.

Keywords: Public finance, private finance, public finance law, government-owned companies, public sector.

Категория «финансы» является одновременно экономической и правовой, т.е. базовым понятием, используемым как юридическими, так и экономическими науками. Само понятие «финансы» может рассматриваться как некий процесс, т.е. как экономические отношения, возникающие по поводу образования и расходования денежных фондов, а может быть использовано в материальном аспекте как фонд (фонды) денежных средств. Публичные финансы (как фонды

© Е. В. Рябова, 2018

денежных средств) и опосредующие их экономические отношения характеризуют 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, специализация правового регулирования с установлением особых правил, осуществление публичного финансового контроля, обязательное применение процедуры целеполагания. Особые нормативные правила образования и расходования 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, функционирующие 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 неочевидна. К примеру, сложно решается вопрос об отнесении к публичным финансам финансовых ресурсов акционерного общества «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. В этом случае мы наблюдаем юридический парадокс: собственность частная, а интерес публичный. Сфера отношений с участием коммерческих юридических лиц, участниками которых выступают публично-правовые образования, именуется государственным или муниципальным предпринимательством, под которым понимается особый вид предпринимательской деятельности организаций, финансовое обеспечение которых осуществляется, среди прочего, за счет средств бюджетов бюджетной системы, в том числе организаций с участием публично-правовых образований в уставном (складочном) капитале (первичное участие формируется за счет бюджетных инвестиций, а впоследствии за счет покрытия возможных убытков за счет средств бюджетов). Субъектами публичного предпринимательства являются как организации, основанные на публичной собственности, так и организации, основанные на частной собственности, однако публичное предпринимательство в любом случае должно ставить своей целью исключительно реализацию государственных функций и решение вопросов местного значения, т.е. преследовать публичный интерес.

Предлагаемые определения публичных финансов в литературе достаточно расплывчаты и не позволяют выстроить границы между публичными и частными

финансами. Профессор С. О. Шохин справедливо отмечает современную тенденцию к устойчивому поглощению частных финансов публичными¹. Задачей настоящего исследования является выработка доктринального подхода к определению и структурированию публичных финансов в целях выстраивания баланса между публичным и частным началом в правовом регулировании отношений, складывающихся в государственном и муниципальном секторах экономики.

Как было отмечено ранее, публичные финансы могут пониматься в юридической и экономической литературе различно, между тем в российской доктрине превалирует фондовая концепция, предполагающая понимание публичных финансов как общественных отношений, возникающих по поводу образования и расходования фондов денежных средств. Сфера публичных финансов, регулируемая финансовым правом, традиционно включает только денежные отношения и не включает отношения, связанные с управлением публичным имуществом. Между тем грань между отношениями по управлению денежными средствами и управлению имуществом очень тонка и не всегда представляется целесообразным ее проводить. К примеру, управление средствами Фонда национального благосостояния предполагает их вложение как в иностранную валюту, так и в иные активы, имеющие денежную оценку, но не имеющие денежной формы. Данный подход имеет свою реализацию в публичном финансовом контроле, предметом которого выступают эффективность и целевой характер использования не только публичных денежных средств, но и имущества и иных финансовых ресурсов. С учетом фондовой концепции рассмотрим три подхода к пониманию публичных финансов по степени включения институтов, имеющих относительную автономию:

1) узкий подход к пониманию публичных финансов сводится к ограничению данной сферы отношениями по образованию и расходованию фондов денежных средств в рамках бюджетной системы государства. Такой подход является достаточно традиционным и включающим три составляющих сферы публичных финансов: публичные доходы, публичные расходы и публичный кредит. При узком подходе к пониманию публичных финансов их признаками становятся централизованность, специализация правового регулирования, превалирование метода обязательных платежей при образовании и метода финансирования при расходовании фондов денежных средств;

2) более широкий подход к пониманию публичных финансов основывается на признаке публичной собственности и формирования экономической основы публично-правового образования, при этом публичные финансы понимаются как отношения по образованию и расходованию централизованных и децентрализованных государственных и муниципальных фондов денежных средств. При таком подходе публичные доходы, расходы и кредит могут трактоваться не как доходы, расходы и кредит в бюджетной системе, но как поступления и выплаты средств, находящиеся в публичной собственности в целом. При данном подходе к пониманию публичных финансов их признаками становятся публичная (государственная или муниципальная) собственность, формирование экономической основы публично-правовых образований. Такой подход предполагает включение в сфе-

¹ Шохин С. О. Тенденции изменения правового регулирования публичных и частных финансов: кризисный тренд // Финансовое право. 2016. № 5. С. 21—23.



ру публичных финансов организаций, имеющих невысокую степень автономии, находящихся за пределами бюджетного сектора, но в публичной собственности (государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения). Как и в рамках предыдущего подхода, данное понимание публичных финансов, к примеру, сводится на федеральном уровне к правительственному сектору экономики, не включая финансы Банка России, имеющих высокую степень автономии;

3) самый широкий подход к пониманию публичных финансов, используемый автором в целях дальнейшего построения системы публичных финансов, основан на признаке наличия публичного интереса и финансового обеспечения за счет бюджетных средств либо публичного имущества. Предполагается, что публичные финансы представляют собой отношения по формированию, в том числе за счет средств бюджетов бюджетной системы либо иных финансовых ресурсов публично-правовых образований, и расходованию фондов денежных средств в целях реализации государственных функций и задач, а также решения вопросов местного значения. Данный подход сближает со вторым то, что предполагает включение в сферу публичных финансов организаций, владеющих на ограниченном вещном праве публичной собственностью, однако он более широкий, так как отражает возможность существования публичных финансов в различных организационно-правовых формах, доступных публично-правовым образованиям в соответствии с законодательством. При самом широком подходе публичные финансы охватывают собой бюджетную систему, финансовые ресурсы Банка России и организаций различных форм собственности, отвечающих двум основным признакам: 1) посредством их функционирования реализуется публичный интерес, в силу чего финансовые ресурсы имеют целевое назначение; 2) первичное либо последующее формирование финансовых активов таких организаций осуществляется за счет бюджетных средств, имущества либо имущественных прав публично-правовых образований (последнее формирует экономическую основу соответствующего публично-правового образования как субъекта права); 3) правовое регулирование публичных финансов имеет автономия, при этом гражданское право применимо только в части, не противоречащей специальному законодательству.

При применении данного подхода представляется возможным более точно отграничить частные финансы от публичных. К примеру, гарантийные фонды, формируемые организациями, оказывающими финансовые услуги, компенсационные фонды саморегулируемых организаций могут преследовать публичный интерес (хотя здесь также можно ставить вопрос о разграничении публичного и общественного интереса), однако формирование данных фондов не предполагает участие публичного капитала, изначально формируемого преимущественно за счет налогов и иных публичных платежей.

С учетом изложенного наиболее широкого подхода к пониманию публичных финансов выстроим систему публичных финансов, структурирование элементов которой основано на признаке наличия либо отсутствия публичной собственности. Данный признак является крайне важным и имеющим не столько теоретическое, сколько практическое значение в части возможности обращения взыскания на публичное имущество в целях исполнения финансовых обязательств публич-

но-правовых образований, а также в части обязанности содержания публичного имущества за счет средств собственника, т.е. средств публично-правовых образований.

1. Публичные финансы², основанные на публичной собственности:

1.1. Финансы, входящие в единую бюджетную систему государства:

- бюджеты публично-правовых образований — фонды общего назначения;
- бюджеты государственных внебюджетных фондов — фонды специального назначения.

1.2. Финансы, не входящие в единую бюджетную систему государства:

- финансовые ресурсы Банка России;
- финансовые ресурсы государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- финансовые ресурсы, находящиеся в доверительном управлении (инвестиционные фонды, в том числе закрытый паевой инвестиционный фонд «Российский Фонд Прямых Инвестиций»; денежные средства, находящиеся в доверительном управлении государственной компании «Российские автомобильные дороги»).

2. Публичные фонды, основанные на частной или иной непубличной собственности:

- хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах. Отнести финансовые ресурсы хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований к публичным финансам представляется сложной задачей ввиду того, что собственность является частной, к тому же не совсем ясно, при какой степени участия, выраженной в процентном отношении бюджетных инвестиций к уставному капиталу, следует говорить о публичном характере финансов хозяйственных товариществ и обществ. Как правило, правовое регулирование финансов хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований не имеет особенностей, кроме одной — образование и расходование фондов денежных средств таких субъектов становится предметом государственного либо муниципального финансового контроля по причине формирования основного фонда полностью либо частично за счет бюджетных средств. Между тем Российская Федерация в целях регулирования деятельности хозяйственного товарищества или общества, учрежденного Российской Федерацией за счет федеральной собственности, вправе отдельным федеральным законом установить правовой статус, принципы организации, цели создания и деятельности, а также порядок реорганизации и ликвидации таких юридических лиц. В таком случае Гражданский кодекс РФ применим только в случаях, не противоречащих специальному федеральному закону. К примеру, подобное правовое регулирование осуществлено в отношении акционерного общества «Управляющая компания

² В целях дальнейшего изложения материала под финансами понимаются общественные отношения, опосредующие формирование и расходование фондов денежных средств. Под финансовыми ресурсами понимаются сами фонды денежных средств.



Российского Фонда Прямых Инвестиций»³. В данном случае мы наблюдаем специализацию правового регулирования образования и расходования фонда денежных средств в рамках деятельности хозяйственного общества с участием публично-правового образования, что является одним из критериев разграничения частных и публичных финансов. Причем публичный характер функционирования общества изначально заявлен в специальном федеральном законе. Однако на сегодняшний день не выработалось единого подхода к решению вопроса о необходимости принятия специального федерального закона в целях регламентации деятельности хозяйственных товариществ и обществ с участием Российской Федерации. Отдельные полномочия могут быть закреплены в федеральном законе, регулирующем определенную сферу общественных отношений, в рамках которой некоторым функционалом обладает то или иное юридическое лицо. К примеру, деятельность акционерного общества «Особые экономические зоны» регламентируется прежде всего уставом общества, законодательством об особых экономических зонах, а также подзаконными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Акционерное общество «Особые экономические зоны» обладает имуществом и финансовыми ресурсами на праве частной собственности, но образованных в целях реализации соглашений о создании особых экономических зон и обеспечения условий для создания объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особых экономических зон. Имущество и финансовые ресурсы данного общества имеют целевое назначение, к тому же имуществом и финансовыми ресурсами в отношении общества обладает не только Российская Федерация, но и субъекты РФ, на территории которых формируются особые экономические зоны⁴.

Использование публично-правовыми образованиями такой организационно-правовой формы, как акционерное общество, удобно в инвестиционных целях. Эта форма позволяет привлекать частные инвестиции и разделять риски между акционерами, ограничивая имущественную ответственность только имуществом и финансовыми ресурсами, непосредственно находящимися в собственности юридического лица. Такая форма публичного предпринимательства позволяет формировать совместные предприятия как одну из форм публично-частного партнерства. В данном случае крайне сложно или вообще невозможно провести границу между публичными и частными финансами в силу того, что при организации совместного предприятия публичный партнер преследует публичный интерес, тогда как частный партнер — частный. Характер финансовых ресурсов становится смешанным;

³ Федеральный закон от 02.06.2016 № 154-ФЗ «О Российском Фонде Прямых Инвестиций» // СЗ РФ. 2016. № 23. Ст. 3278.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 04.10.2017 № 2155-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) по безвозмездной передаче имущества акционерного общества “Особые экономические зоны”, 100 процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, в собственность Российской Федерации и в собственность субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 41. Ст. 6076.

- фонды как организационно-правовая форма юридического лица также могут быть учреждены публично-правовыми образованиями⁵ в публичных целях. В настоящее время данная организационно-правовая форма активно применяется в публичном секторе. На сегодняшний день функционируют Российский научный фонд⁶ и Московский фонд реновации жилой застройки⁷;
- общественно-государственные организации — форма некоммерческой деятельности, позволяющая консолидировать общественные и публичные ресурсы. Например, как указано в Указе Президента РФ от 31.10.2016 № 581 в целях консолидации усилий государства и гражданского общества по созданию условий для стимулирования населения к творческой самореализации, сохранения культурных ценностей, возрождения культурных традиций и т.д. с участием общественных объединений и физических лиц учреждена Общероссийская общественно-государственная организация «Российский фонд культуры»⁸;
- государственные корпорации, публично-правовые компании и государственные компании (к рассматриваемой категории публичных финансов относятся финансовые ресурсы государственной компании, переданной в ее собственность, но не в доверительное управление).

Признаками публичных финансов, не основанных на публичной собственности, являются:

- формирование и расходование фондов денежных средств путем учреждения публично-правовыми образованиями коммерческих или некоммерческих юридических лиц с передачей в их собственность публичных финансовых ресурсов, как правило, за счет средств бюджетной системы;
- формирование и расходование фондов денежных средств, имеющих целевое назначение, в публичных целях, т.е. в целях реализации публичных интересов;
- специализация правового регулирования.

Преимуществами функционирования публичных финансов, не основанных на публичной собственности, являются: 1) имущественная автономия и, как следствие, невозможность обращения взыскания на такие публичные финансовые ресурсы в целях исполнения финансовых обязательств публично-правовых образований⁹ и наоборот; 2) самокупаемость и самофинансирование, в том чис-

⁵ Точнее, органами государственной власти (государственными органами) или органами местного самоуправления, выступающими от имени публично-правового образования.

⁶ Федеральный закон от 02.11.2013 № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5630.

⁷ Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 683.

⁸ Указ Президента РФ от 31.10.2016 № 581 «О создании Общероссийской общественно-государственной организации «Российский фонд культуры»» // СЗ РФ. 2016. № 45 (ч. 2). Ст. 6238.

⁹ Финансовыми обязательствами публично-правовых образований являются расходные и долговые обязательства, а также обязательства, вытекающие из договора о предоставлении бюджетного кредита, в том числе государственного финансового или госу-

ле отсутствие обязательств у публично-правовых образований по содержанию имущества и обслуживанию долговых обязательств юридических лиц; 3) преимущественное использование частноправовых источников формирования фондов денежных средств, в том числе возможность консолидации публичных и частных финансовых ресурсов в целях реализации публичных функций и задач.

Сложность дифференциации публичных и частных финансов представляют отношения по образованию и расходованию фондов денежных средств юридическими лицами с долей участия в уставном капитале юридических лиц, аккумулирующих и расходующих публичные денежные средства. Согласно бюджетному законодательству коммерческие организации с долей участия юридических лиц, участниками которых, в свою очередь, являются публично-правовые образования, выступают объектами государственного (муниципального) финансового контроля. При этом некоммерческие организации с долей участия таких хозяйственных товариществ и обществ в Бюджетном кодексе РФ не поименованы в качестве объектов публичного финансового контроля, а также не поименованы фонды, общественно-государственные организации и коммерческие организации с участием в уставном капитале государственных корпораций, государственных компаний и публично-правовых компаний.

Представленная система публичных финансов демонстрирует разнообразие форм их существования. 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, создавая иные публичные фонды, помимо тех фондов, которые объединены бюджетной системой государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

Шохин С. О. Тенденции изменения правового регулирования публичных и частных финансов: кризисный тренд // Финансовое право. — 2016. — № 5. — С. 21—23.

дарственного экспортного кредита (обязательства публично-правового образования как кредитора) и из договора о предоставлении гарантии за счет бюджетных средств (обязательства публично-правового образования как гаранта).