

КВАЗИПУБЛИЧНЫЕ ФОНДЫ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

© 2017 г. Анна Анатольевна Нечай¹

В статье анализируются виды и свойства современных публичных фондов, предлагается их классификация; изучаются новые разновидности денежных фондов, обладающих юридическими признаками как публичных, так и частных денежных фондов. Даются определение и классификация квазипубличных денежных фондов; определение публичного финансового контроля, который должен охватывать деятельность всех видов публичных и квазипубличных фондов.

Article analyzes types and characteristics modern public funds, including new classification of such funds. New type of quasi-public funds which has characteristics of public and private funds is analyzed. The definitions of quasi-public funds, public financial control are proposed. Arguments are provided for legal introduction of such public financial control for all types of public and quasi-public funds.

Ключевые слова: публичные фонды, квазипубличные фонды, публичный финансовый контроль, классификация публичных фондов и квазипубличных фондов.

Key words: public funds, quasi-public funds, public financial control, classification of public funds and quasi-public funds.

Стремительное развитие публичных и частных финансов на территории СНГ в последние два десятилетия привело к изменению структуры финансовых систем этих стран². Как следствие, появились и активно развиваются новые виды публичных и частных денежных фондов, а также фондов, правовой статус которых неоднозначен и требует дополнительного правового анализа. Цели такого анализа — совершенствование правового регулирования работы этих фондов и введение адекватного финансового контроля.

Исследуя существующие в современных государствах публичные фонды денежных средств с учетом их *экономической природы*, мы выделяем два типа: *солидарные* и *накопительные* публичные фонды. К *солидарным публичным фондам* относятся: 1) государственный бюджет и внебюджетные фонды государства (за исключением фондов долгосрочного инвестирования, если такие формируются); 2) бюджеты и

внебюджетные фонды органов местного самоуправления (за исключением фондов долгосрочного инвестирования, если такие формируются); 3) фонды обязательного социального страхования, которые не подлежат долгосрочному инвестированию и не распределяют инвестиционный доход от краткосрочного инвестирования между застрахованными лицами.

К *публичным накопительным фондам* относятся накопительные пенсионные фонды второго уровня, служащие материальной основой функционирования общеобязательного государственного накопительного пенсионного страхования (второй уровень пенсионной системы), а также накопительные страховые (запасные, резервные) денежные фонды, обслуживающие систему обязательного государственного медицинского страхования³. С возникновением таких фондов появляется потребность (и необходимость) в правовом регулировании долгосрочного управления их средствами. Таким образом, появление публичных накопительных фондов расширяет систему публичных финансов, а также обуславливает появление новой функции государства в сфере финансового права: обеспечение долгосрочного управления денежными средствами публичных

¹Заведующая кафедрой правового регулирования предпринимательской деятельности Международного научно-технического университета им. ак. Ю. Бугая (Украина, Киев), доктор юридических наук, профессор (E-mail: anna.nechai@gmail.com).

Anna Nechai, head of the department of legal regulation of business activities International scientific-technical university named by academic Yu. Bugai (Ukraine, Kyiv), Doctor of Law, Professor (E-mail: anna.nechai@gmail.com).

²См.: Нечай А.А. Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів. Чернівці, 2004; *Ее же*. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків. Чернівці, 2004.

³Существуют два типа организации финансирования обязательного государственного медицинского страхования: через солидарные публичные фонды (государственный бюджет, государственные внебюджетные фонды медицинского страхования солидарного типа) или через накопительные страховые фонды, которыми управляют государственные и/или частные страховые компании, имеющие лицензию на осуществление соответствующей деятельности.

накопительных фондов. Кроме того, современное развитие бюджетного законодательства приводит к появлению бюджетных норм, также регулирующих *управление бюджетными денежными средствами*.

Так, например, в новой редакции Бюджетного кодекса Украины п. 49 ст. 2 определяет «управление бюджетными средствами» как совокупность действий участников бюджетного процесса соответственно их полномочиям, связанным с формированием и использованием бюджетных средств, осуществлением контроля за соблюдением бюджетного законодательства, которые направлены на достижение целей, задач и конкретных результатов их деятельности и обеспечение эффективного, результативного и целевого использования бюджетных средств.

Иными словами, современные нормы финансового права должны регулировать *управление публичными денежными фондами*. При этом объектом управления выступают публичные денежные средства на этапе их формирования, накопления, инвестирования, распределения и целевого использования, а субъектами выступают те же лица, которые являются субъектами финансовых правоотношений.

Учитывая *правовой статус*, мы классифицируем публичные фонды как: 1) **публичные фонды денежных средств государства** (государственный бюджет, государственные внебюджетные фонды; фонды гарантирования вкладов физических лиц, если они находятся в собственности государства согласно нормам закона; другие внебюджетные денежные фонды, средства которых являются государственной собственностью; специальные фонды денежных средств и резервы центрального банка страны и других кредитных организаций, которые основаны на государственной форме собственности; фонды денежных средств государственных предприятий, учреждений и организаций, а также солидарные и накопительные государственные пенсионные фонды, если такие формируются как внебюджетные фонды для финансирования общегосударственного обязательного пенсионного страхования); 2) **публичные фонды субъектов федерации** (для государств с федеративным устройством — бюджеты; внебюджетные фонды; фонды денежных средств федеративных банков, если их уставной капитал формируется за счет средств федерации; фонды федеративных предприятий, учреждений и организаций); 3) **публичные фонды органов местного самоуправления** (бюджеты; внебюджетные фонды; фонды денежных средств коммунальных банков,

если их уставной капитал формируется за счет средств органов местного самоуправления; фонды коммунальных (муниципальных) предприятий, учреждений и организаций); 4) **публичные фонды социального назначения**, не являющиеся государственной, федеративной и коммунальной собственностью, за счет которых удовлетворяются общественные интересы, признанные государством (публичные солидарные и накопительные фонды обязательного социального страхования⁴; публичные накопительные фонды общегосударственного обязательного социального страхования — пенсионного и медицинского⁵).

Анализ действующего законодательства Российской Федерации, Украины и других стран СНГ показывает, что сегодня увеличивается разнovidность социальных интересов, признаваемых государством на уровне законов. Это приводит к появлению и развитию новых видов и типов денежных фондов (которые имеют признаки публичных, однако находятся в частной собственности или в собственности юридических лиц), основанных на смешанных формах собственности (акционерные товарищества с участием государства, субъектов федерации или органов местного самоуправления). Для размежевания публичных и частных денежных фондов в свое время мы предложили *следующие пять критериев*⁶:

1) форма собственности на денежные средства. Публичным фондам присуща публичная собственность (государственная, собственность субъектов федерации и/или органов местного самоуправления) или же частная собственность при условии императивного законодательного регулирования процессов формирования, распределения, управления и использования таких фондов;

2) характер интереса, который проявляется в правоотношениях. Для публичных фондов

⁴ На Украине, например, к таким фондам относятся Фонд общеобязательного государственного социального страхования на случай безработицы; Фонд социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; Фонд социального страхования от временной потери трудоспособности.

⁵ К таким фондам относятся негосударственные накопительные пенсионные фонды, через которые осуществляется накопление, инвестирование, распределение и использование средств второго уровня пенсионной системы, а также фонды страховых организаций, оказывающих услуги обязательного медицинского страхования.

⁶ См.: Нечай А.А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Киев, 2005.

характерно удовлетворение одного из трех разновидностей публичного интереса, а именно: государственного, территориального и/или общественного интереса, признанного государством или органами местного самоуправления;

3) цель возникновения соответствующих общественных отношений. Для публичных фондов целью является удовлетворение потребностей общества или государства;

4) метод правового регулирования общественных отношений. Деятельность публичных фондов регулируется императивными нормами права на этапах их формирования, распределения, управления и использования;

5) форма распределения и форма использования денежного фонда: публичные фонды предназначены *для общего, совместного удовлетворения интересов* частных лиц — субъектов правоотношений, когда отдельное частное лицо не способно самостоятельно удовлетворить свой частный интерес. При этом государство берет на себя регулирование не только *формирования и распределения, но также и использования (потребления)* такого фонда.

Применяя указанные критерии для анализа новых видов денежных фондов, мы обнаружили фонды, имеющие “размытый” (неопределенный) правовой статус: по некоторым критериям они относятся к публичным денежным фондам (а значит, должны регулироваться императивными нормами финансового права на всех этапах своего существования), а по другим критериям — обладают свойствами частных фондов (т.е. должны регулироваться нормами хозяйственного и гражданского права).

Денежные фонды, имеющие признаки как частных, так и публичных денежных фондов, будем определять как *квазипубличные фонды*. В результате правового анализа мы выявили четыре группы денежных фондов, проявляющих смешанные признаки публичных и частных фондов. К ним относятся:

1) *фонды частных юридических лиц, обеспечивающие финансирование программ социального страхования, а именно: накопительные пенсионные фонды третьего уровня пенсионных систем государств; фонды страховых организаций, предоставляющих добровольное медицинское страхование.*

К этой группе относятся фонды социального назначения, находящиеся в частной собственности юридических лиц (признак частных фондов в соответствии с критерием № 1 из указанных

выше), которые создаются для удовлетворения частных интересов физических лиц (признак частных фондов в соответствии с критерием № 2) и при этом удовлетворяют общие социальные интересы государства (признак публичных фондов в соответствии с критерием № 3). Их формирование, распределение, управление и использование частично регулируются императивными нормами финансового права, а частично — нормами гражданского и хозяйственного права (“смешанный тип” согласно критерию № 4). Предназначение этих фондов — совместное удовлетворение интересов физических лиц, когда отдельное частное лицо не способно самостоятельно удовлетворить такой частный интерес (признак публичных фондов в соответствии с критерием № 5);

2) *фонды частных страховых организаций, за счет которых обеспечиваются различные виды обязательного страхования, установленного законом для определенных групп лиц и /или видов деятельности.*

К таким видам страхования, в частности, относятся⁷:

личное страхование пассажиров (туристов, экскурсантов);

государственное страхование работников налоговых органов;

государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним в обязательном государственном страховании лиц;

страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств;

страхование гражданской ответственности перевозчика перед пассажиром воздушного судна;

обязательное страхование гражданской ответственности владельца опасного объекта;

страхование ответственности туроператора.

Это — фонды социального назначения, находящиеся в частной собственности юридических лиц (признак частных фондов в соответствии с критерием № 1), которые создаются для удовлетворения определенного государственного интереса (признак публичных фондов в соответствии с критерием № 2), а также удовлетворяют общие социальные интересы государства (признак публичных фондов в соответствии с критерием № 3). Их формирование, распределение,

⁷ В разных странах СНГ законодательно установлены различные виды обязательного страхования. Здесь в качестве примера мы взяли законодательство Российской Федерации.

управление и использование частично регулируются императивными нормами финансового права, а частично — нормами гражданского и хозяйственного права (“смешанный тип” согласно критерию № 4). Они предназначены для совместного удовлетворения интересов государства, физических и юридических лиц, когда отдельное частное лицо не способно самостоятельно удовлетворить такой интерес (признак публичных фондов в соответствии с критерием № 5);

3) денежные фонды юридических лиц, основанные на смешанных видах собственности, в которых участвуют государство, субъекты федерации и/или органы местного самоуправления.

Это — фонды акционерных (или других видов) товариществ, акции (или доля уставного капитала) которых принадлежат государству, субъектам федерации и/или органам местного самоуправления независимо от размера участия публичных субъектов в уставном капитале юридического лица (“смешанный тип” согласно критерию № 1). Такие фонды не имеют специального социального назначения, находятся в смешанной собственности и создаются для удовлетворения экономических интересов их совладельцев (в том числе публичных субъектов, признак “смешанного типа” фондов в соответствии с критерием № 2). Цель их создания — удовлетворение интересов как публичных, так и частных совладельцев таких фондов (“смешанный тип” согласно критерию № 3). Их формирование, распределение, управление и использование частично регулируются императивными нормами финансового права, а частично — нормами гражданского и хозяйственного права (“смешанный тип” согласно критерию № 4). Такие фонды не предназначены для совместного удовлетворения интересов физических лиц (признак частных фондов в соответствии с критерием № 5);

4) фонды благотворительных организаций, которым закон разрешает делать сбор средств среди неограниченного круга юридических и физических лиц.

Это — фонды социального назначения, находящиеся в частной собственности юридических лиц (признак частных фондов в соответствии с критерием № 1), которые создаются для удовлетворения частных интересов физических лиц (признак частных фондов в соответствии с критерием № 2) и при этом удовлетворяют общие социальные интересы государства (признак публичных фондов в соответствии с критерием № 3). Их формирование, распределение, управление и использование в основном регулируются нормами гражданского

и хозяйственного права (признак частных фондов в соответствии с критерием № 4). Предназначение фондов — удовлетворение интересов отдельных физических лиц, не способных удовлетворить такой частный интерес самостоятельно (признак частных фондов в соответствии с критерием № 5).

Чтобы понять, почему мы относим указанную категорию фондов к квазипубличным, проанализируем более подробно действующее законодательство Украины и Российской Федерации. Согласно Закону Украины “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” (в ред., действующей на 1 февраля 2016 г.) благотворительной деятельностью признается “добровольная личная и/или имущественная помощь, оказываемая для достижения целей, *определяемых этим Законом*, и такая, которая не предусматривает получения благотворителем прибыли, а также уплаты какого-либо вознаграждения или компенсации благотворителю от имени или по поручению бенефициара” (п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона).

При этом ч. 1 ст. 3 указанного Закона определяет, что *целями* благотворительной деятельности являются “предоставление помощи и способствование удовлетворению законных интересов бенефициара в сфере благотворительной деятельности, *определенной этим Законом*, а также *развитие и поддержка этих сфер в соответствии с общественным интересом*”. Часть 2 ст. 3 содержит исключительный перечень из 15 сфер, в которых разрешено заниматься благотворительной деятельностью. Исключительность перечня означает, что другие сферы общественного интереса пока что не признаются государством заслуживающими государственной поддержки (в том числе в виде предоставления некоторых налоговых льгот благотворителям и благотворительным организациям).

Для удовлетворения признанных государством видов общественного интереса на Украине благотворительным организациям разрешено формировать соответствующие денежные и материальные фонды (ст. 6, 7 указанного Закона), распределять эти фонды, управлять ими (ст. 9), а также использовать их для достижения конкретных, наперед обусловленных целей благотворительной деятельности в соответствии с этим Законом. При этом согласно ч. 1 ст. 17 Закона благотворительным организациям и лицам, занимающимся этой деятельностью, разрешено проводить “публичный сбор благотворительных пожертвований” — добровольный сбор целевой

помощи в виде денежных средств или имущества среди неопределённого круга лиц, в частности, с использованием средств электронной связи или телекоммуникаций для достижения целей, определённых этим Законом.

Как видим, на Украине цитируемый Закон разрешает формировать денежные фонды, цель использования которых должна удовлетворять исключительному перечню **общественных интересов** (сфер благотворительной деятельности), установленному Законом, привлекая средства от неограниченного круга физических и юридических лиц. Аналогичный Закон с такими же правовыми положениями действует и в Российской Федерации⁸;

5) фонды юридических лиц независимо от формы собственности (в том числе со статусом “неприбыльных организаций”), которым в соответствии с законодательством или на контрактной основе передано выполнение определенных государственных (федеральных) функций или функций органов местного самоуправления по предоставлению каких-либо услуг (выполнению работ) населению. При этом такие функции могут выполняться как за средства, предоставленные из соответствующих бюджетов, так и за средства лиц, получающих соответствующие услуги (работы).

Это — фонды различной собственности (как частные, так и публичные согласно критерию № 1), за счет которых удовлетворяются публичные интересы — выполняются функции публичных органов власти (признак публичных фондов согласно критериям № 2 и № 3). Их формирование, распределение, управление и использование регулируются нормами как публичного, так и гражданского и хозяйственного права (признак публичных фондов согласно критерию № 4). Назначение таких фондов — удовлетворение потребностей населения (получающего услуги), а также интересов государства (федеративных образований) или органов местного самоуправления, которые передали свои функции в исполнение частным, государственным или коммунальным юридическим лицам для повышения качества предоставления соответствующих услуг (выполнения работ) для населения (признак публичных фондов согласно критерию № 5).

Существование пяти указанных выше групп фондов, обладающих “смешанными” признаками публичных и частных фондов, порождает ряд

правовых вопросов, правильное решение которых должно: 1) аргументировать “справедливость” налоговых льгот, устанавливаемых для юридических лиц — собственников таких фондов, а также повысить эффективность таких льгот с точки зрения удовлетворения публичного интереса; 2) минимизировать возможности нецелевого использования таких фондов; 3) установить единые для такого рода фондов особенности проведения финансового контроля на этапах их формирования, управления, распределения и использования; 4) повысить степень ответственности за нарушение законодательства, регулирующего формирование, управление, распределение и использование таких фондов.

Отсутствие четких правовых норм, регулирующих указанные выше вопросы, приводит, с одной стороны, к слабой государственной поддержке развития системы всех видов добровольного социального страхования и благотворительности в странах СНГ (когда государства опасаются порождения коррупционных финансовых схем). С другой — слабое правовое обеспечение формирования, распределения, управления и использования квазипубличных фондов приводит к злоупотреблениям и развитию коррупционных схем, направленных на отмыwanie денег, уход от уплаты налогов, скрытое (правильнее сказать, прикрываемое действующим законодательством) несправедливое выведение публичных активов в частную собственность с прямым нарушением всех видов публичного интереса. В последнем случае можно говорить о проявлении “узаконенной коррупции”, позволяющей официально использовать публичные фонды на пользу отдельных частных лиц и в ущерб интересам государства и общества.

Действующее законодательство стран СНГ (в частности, Украины и Российской Федерации) содержит нормы, закладывающие основу необходимого правового регулирования. Но эти нормы требуют совершенствования и дополнения целым рядом положений, пока еще не закреплённых правовыми нормами.

Так, например, ст. 17 Закона Украины о благотворительной деятельности и ст. 19 Федерального закона о благотворительной деятельности устанавливают принцип публичности для финансовой и бухгалтерской отчетности благотворительных организаций. Однако при этом законы не определяют системы публичного финансового контроля, которая могла бы стать эффективным механизмом в оценке деятельности таких организаций. Статья 27 Закона Украины и ст. 20

⁸ См.: Федеральный закон “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” (в ред. от 2 декабря 2010 г.).

Федерального закона устанавливают основы ответственности благотворительных организаций за соблюдение норм этих законов. Но при этом не устанавливаются субъекты, имеющие право инициировать процедуру привлечения к ответственности благотворительных организаций. Из текстов законов следует, что сегодня такими полномочиями обладают только государственные органы, зарегистрировавшие благотворительные организации (ст. 20 Федерального закона), а также “заинтересованные лица” (ст. 27 Закона Украины).

В то же время, на наш взгляд, сегодня уже назрела необходимость пересмотра существующих в странах СНГ (включая Россию и Украину) *систем финансового контроля*. В большинстве случаев и законодательство, и юристы-ученые говорят о системе *государственного финансового контроля*, несмотря на то что сегодня контролировать нужно процесс формирования, распределения, управления и использования средств не только государственных, но и всех остальных публичных, а также и квазипубличных денежных фондов, существующих на современном этапе. В результате и в науке, и на практике из сферы применения публичного финансового контроля выпадают отношения, которые существуют в сфере местных финансов и публичных фондов социального назначения. Именно поэтому на Украине, например, до сих пор не существует системы органов финансового контроля относительно местных финансов. На Украине, как и в Российской Федерации, нет единой процедуры финансового контроля на уровне местных финансов и публичных фондов социального назначения, которые не являются государственной собственностью. Не установлено также единого подхода к осуществлению публичного финансового контроля на стадиях формирования, распределения, управления и использования публичных фондов социального назначения, находящихся в частной собственности юридических лиц (страховых компаний, негосударственных пенсионных фондов). В результате периодически появляются проблемы, связанные с нецелевым или неэффективным использованием соответствующих денежных средств.

Учитывая вышеизложенное, полагаем необходимым:

1) ввести в терминологию финансового права, а также закрепить законодательно определение квазипубличных денежных фондов, выделяя указанные выше типы таких фондов;

2) применять к квазипубличным фондам процедуры финансового контроля, установленные для публичных денежных фондов;

3) установить единую степень ответственности за нарушение правил формирования, управления, распределения и использования публичных и квазипубличных денежных фондов;

4) существенно усовершенствовать институт государственного финансового контроля. Для этого ввести новые, более широкие (относительно существующих) категории и понятия этого института, а также ввести в научный и практический обиход *институт публичного финансового контроля*. При этом необходимо:

дать четкое определение новым, расширенным категориям этого института и закрепить их законодательно;

сформулировать основные принципы публичного финансового контроля, которые должны выполняться при осуществлении финансового контроля, относительно всех публичных и квазипубличных фондов;

усовершенствовать процедуры и систему органов, осуществляющих публичный финансовый контроль на государственном уровне и уровне местного самоуправления.

Под *публичным финансовым контролем* мы предлагаем понимать *контроль, осуществляемый уполномоченными органами государства, органами местного самоуправления и общественными организациями с целью обеспечения законности, финансовой дисциплины, эффективности формирования, распределения, перераспределения, управления и использования публичных и квазипубличных денежных фондов*.

Публичный финансовый контроль должен базироваться на одних и тех же принципах для всех видов публичных и квазипубличных фондов, которые подпадают под такой контроль. Иными словами, с одной стороны, единые принципы публичного финансового контроля должны соблюдаться при контроле в сфере как государственных, так и местных и социальных публичных и квазипубличных фондов. С другой стороны, отнесение какого-либо фонда к публичным или квазипубличным фондам автоматически должно означать обязательное распространение всех принципов публичного контроля на отношения, возникающие по поводу формирования, распределения, перераспределения, управления и использования такого фонда.

Публичный финансовый контроль — более широкая категория (и более широкая система взаимоотношений) по сравнению с категорией “государственный финансовый контроль”. Фактически, государственный финансовый контроль есть одна из трех составляющих системы публичного финансового контроля. Принципиально новой составляющей системы публичного финансового контроля является контроль, осуществляемый общественными организациями за финансовой деятельностью государства, органов местного самоуправления и публичных организаций, отвечающих за формирование, распределение, управление и использование публичных фондов социального назначения.

Развитие правового государства и демократического общества неизбежно приводит к увеличению роли общества в лице общественных организаций (в противовес государственным и местным органам власти) в оценке и влиянии на формирование финансовой политики государства и органов местного самоуправления. Невозможно декларировать и осуществлять влияние народа (общества) на процессы, связанные с финансовой политикой государства и органов местного самоуправления, не обеспечивая обратной связи между ними. Такой обратной связью должен стать механизм публичного (общественного) контроля в сфере публичной финансовой деятельности в государстве.