

К ВОПРОСУ О ПОНИМАНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ В РАЗЛИЧНЫХ ОТРАСЛЕВЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУКАХ

© 2012 И.В. Бит-Шабо

кандидат юридических наук, доцент

Поволжский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации,
Саратовская обл., г. Энгельс
E-mail: inessavita@mail.ru

Статья посвящена основным научным отраслевым подходам к пониманию социальных государственных внебюджетных фондов. Проанализированы вопросы юридических лиц публичного права. Доказана принадлежность к ним социальных государственных внебюджетных фондов.

Ключевые слова: социальные государственные внебюджетные фонды, юридические лица публичного права, Центральный банк Российской Федерации, государственные корпорации.

Интерес к пониманию социальных государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации не только не пропадает, но и постоянно возрастает. Данный факт обуславливается их особой ролью в построении социально ориентированного государства, необходимостью устранения негативных тенденций, возникших в результате неопределенности их правового статуса и влекущих проблемы в правоприменительной деятельности.

Особым многообразием отличаются позиции представителей научной мысли относительно определения понятия “фонд” в целом (от латинского “fundus” - основание). Можно выделить следующие определения:

1. Запас, накопление денежных средств, денежный капитал. Как пишет А.А. Мамедов, цитируя К. Маркса, фонд - это динамично-статичный запас благ¹.

2. Денежные и материальные средства, сосредоточенные в единую совокупность с целью использования их для определенных целей.

3. Организация, учреждение, созданные для оказания содействия определенным видам деятельности, социальным группам людей².

Российское гражданское законодательство относит к фондам не имеющую членства некоммерческую организацию, учрежденную гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующую социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

Исходя из представленного основным цивилистическим законом РФ определения, многие ученые не относят Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования к фондам как таковым, указывая на ошибочность применения подобного наименования в отношении рассматриваемых организаций.

Детальное изучение сущности фондов в целом провел И.С. Дутов, отмечая имеющиеся различия в регулировании данного понятия российским законодательством и законодательством стран с англосаксонской системой права. Автор обосновывает правильность использования понятия “фонд” в отношении негосударственных пенсионных фондов³.

В научной литературе целевые денежные фонды определяются как особая форма аккумуляции и расходования денежных средств, направленных на обеспечение строго целевого финансирования конкретных мероприятий на наиболее важных участках экономического и социального развития⁴.

Говоря о фондах обязательного государственного социального страхования как одном из видов публичных фондов, А.А. Нечай, исследуя сущность и правовые особенности последних, вообще, указывает, что их средства являются либо государственной собственностью федеральных образований высшего уровня, либо не являются ни государственной, ни муниципальной собственностью. Средства этих фондов расходуются для удовлетворения общественного интереса, для осуществления социальной защиты, социального

обеспечения и общегосударственного обязательного социального страхования⁵.

Развитие современной научной мысли привело к тому, что одним из самых дискуссионных является вопрос о юридических лицах публично-го права, к коим и относят Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд медицинского страхования РФ.

Справедливости ради нужно отметить, что деление юридических лиц на частные и публичные известно было еще древнеримскому праву. К юридическим лицам публичного характера относились политические организации (сенат, магистратура, префектуры и т.п.), в том числе и само государство, наделенные правоспособностью как в публичном, так и частном праве. К частным юридическим лицам право Древнего Рима относило такие образования, как союзы, фонды, клубы, которые наделялись правом выполнения отдельных публичных функций⁶.

В целом, проблемы исследования правовой сущности юридических лиц публичного права в науке исследовались ранее. Так, профессор А.В. Венедиктов, изучавший зарубежную юридическую литературу по данной проблематике, пришел к выводу о том, 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) права⁷.

В самом общем смысле юридические лица публичного права - это "специфические организации, которые совмещают выполнение публичных функций с активным участием в гражданском (имущественном) обороте"⁸.

Несомненно, огромный вклад в разработку данного вопроса внес В.Е. Чиркин, который одной из основных черт юридического лица публичного права называет цель их функционирования - удовлетворение потребностей, благ общества в целом⁹. К юридическим лицам публичного права ученый относит государство, государственные и муниципальные образования (публичные образования), территориальные публичные коллективы (например, общество), органы публичной власти, учреждения публичной власти, некоммерческие общественные организации¹⁰, хотя профессор В.С. Белых с этой научной позицией категоричес-

ки не согласен, деля публично-правовые образования на публичные коллективы, публичные организации и публичные юридические лица¹¹.

По мнению О.Ю. Ускова, к публично-правовым учреждениям как разновидности юридических лиц публичного права "относятся создаваемые государством учреждения, средства которых хотя и находятся в государственной собственности, но которые, во-первых, самостоятельно распоряжаются этими средствами, употребляя их на определяемые государством цели; во-вторых, имущественно обособлены от единой кассы (т.е. бюджета), за счет которой финансируется деятельность всех других органов государства; в-третьих, имеют самостоятельные источники доходов либо в виде особых платежей, не являющихся налоговыми доходами бюджета какого-либо публично-правового образования; в-четвертых, осуществляют возложенные на них государством публично-властные полномочия"¹².

Более того, автор выделяет основные характеристики юридических лиц публичного права:

1. Юридические лица публичного права представляют собой организации, которые наряду с гражданской правосубъектностью обладают еще и публично-властными полномочиями, что отличает их от обыкновенных юридических лиц (или юридических лиц частного права).

2. Юридические лица публичного права могут существовать в форме публично-правовых учреждений и публично-правовых корпораций.

3. Публично-правовые учреждения создаются государством в целях ограничения исполнительно-распорядительных полномочий.

4. Публично-правовые корпорации создаются в целях ограничения полномочий государственной власти и наделяются публично-властными полномочиями негосударственных организаций¹³.

Исходя из вышесказанного социальные государственные внебюджетные фонды будут являться юридическими лицами публичного права. Так, средства Пенсионного фонда РФ, равно как и средства двух других фондов, хотя и являются федеральной собственностью, но не входят в состав бюджетов различных уровней и не подлежат изъятию. При этом он в соответствии с действующим законодательством наделяется отдельными властными полномочиями, в том числе полномочиями по контролю за уплатой страховых взносов.

Некоторые ученые, детализируя понятие “юридическое лицо публичного права”, называют Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и прочие аналогичные фонды публичными учреждениями.

Аналогичная ситуация складывается и относительно Фонда социального страхования РФ.

Следует отметить, что Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ не единственный пример юридических лиц публичного права. Так, в таком же ключе о Центральном банке РФ писала Е.Н. Пастушенко¹⁴. Указывая на его особое положение, автор рассматривает Центральный банк РФ как федеральный орган государственной власти, как орган, не входящий в систему органов исполнительной власти, как юридическое лицо¹⁵.

К юридическим лицам публичного права также относят государственные корпорации. По мнению профессора А.Б. Агапова, основной предпосылкой создания и функционирования государственных корпораций является “осуществление ею общественно значимой деятельности в сферах социальной политики, оказание государственных услуг (например, медицинских, образовательных услуг), финансовой и банковской деятельности, отвечающей потребностям государства”¹⁶.

Государственной корпорации присущи следующие черты (часть из которых сближает ее с Пенсионным фондом РФ и иными юридическими лицами публичного права):

- имущество, формально признанное имуществом юридического лица, в любой момент на основании вновь принятого федерального закона может быть возвращено в государственную собственность;

- данные юридические лица наделены властными полномочиями;

- подчиняются органам государственной власти, что ограничивает их организационную самостоятельность¹⁷.

В соответствии с действующим законодательством имущество, переданное государственной корпорацией Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. Государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом о создании государственной корпорации не предусмотрено иное. Государственная корпорация мо-

жет осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствует этим целям.

Вместе с тем профессор В.С. Белых называет государственные корпорации “юридическим лицом частного права, но “отягощенным” публичными элементами”¹⁸, обосновывая свою точку зрения правовым положением государственной корпорации “Ростехнологии”, в публичные обязанности которой вменяется:

- осуществление контроля за соблюдением организациями требований проектов, программ и внешнеторговых контрактов в области военно-технического сотрудничества, реализуемых с участием Государственной корпорации “Ростехнологии”;

- мониторинг финансового состояния организаций, участвующих в реализации указанных проектов, программ и внешнеторговых контрактов в области военно-технического сотрудничества, реализуемых с участием Государственной корпорации и (или) организации, являющейся государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

С научным вопросом о юридических лицах публичного права тесно связана проблема определения понятия “публичная собственность”, в состав которой еще несколько лет назад включалась только государственная и муниципальная собственность, а сегодня еще и собственность и госкорпораций (госкомпаний), и негосударственных самоуправляемых и саморегулируемых организаций с обязательным членством¹⁹.

Следует отметить, что законодательству зарубежных государств также известно понятие юридических лиц публичного права.

Германское гражданское положение косвенно определяет правовое положение юридических лиц публичного права, к которым относятся государственные учреждения, при этом устанавливая аналогичную гражданско-правовую ответственность для юридических лиц и публичного, и частного права.

Гражданский кодекс Квебека дифференцирует юридических лиц публичного и частного права. Притом правовой акт указывает, что юридическое лицо публичного права создается непосредственно законом или в силу закона.

В противовес указанному французское законодательство, а именно Гражданский кодекс, от-

носит все государственные учреждения (департаменты, коммуны, другие региональные и муниципальные образования, различные учреждения, создаваемые государством и муниципальными образованиями) к субъектам гражданских правоотношений, приравнивая их к частным лицам²⁰.

Грузинское законодательство определяет юридические лица публичного права как созданную на основе соответствующего закона, указа президента страны либо административного акта органа государственного управления организацию, которая под контролем государства осуществляет политическую, государственную, социальную, просветительскую, культурную и иную публичную деятельность²¹.

Следует присоединиться к авторитетному обоснованному мнению А.В. Винницкого, утверждающего, что необходимо законодательное закрепление института юридических лиц публичного права, к коим и относятся социальные государственные внебюджетные фонды. Данное нововведение “позволило бы разрешить спорные вопросы правового положения государственных корпораций, компаний и квазикорпораций, саморегулируемых и самоуправляемых организаций, а также существующих уже длительное время субъектов права с весьма неоднозначным статусом (Банк России, государственные внебюджетные фонды и др.)”²².

Однако особый интерес представляет понимание сущности социальных государственных внебюджетных фондов с финансово-правовых позиций.

Социальные государственные внебюджетные фонды являются одним из видов целевых государственных и местных денежных фондов наряду с отраслевыми (ведомственными) внебюджетными фондами, целевыми бюджетными фондами, целевыми фондами Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов. Их основными характерными чертами ученые - представители Саратовской школы финансового права - считают:

- они создаются только компетентными государственными и муниципальными органами;
- имеют строго определенную цель создания и функционирования;
- их правовое положение определяется нормативным актом о бюджете соответствующего уровня, положением о соответствующем фонде

или иным подзаконным нормативным актом, изданным компетентным органом и определяющим основные условия образования и функционирования фонда;

- действие фондов ограничивается достижением целей, лежащих в основе их создания²³.

Думается, что можно выделить следующие характерные признаки социальных государственных внебюджетных фондов, присущие именно им и отражающие их уникальность:

1) они создаются и функционируют в установленном законодательном порядке;

2) ведущую роль в регулировании социальных государственных внебюджетных фондов играют нормы публичного права;

3) социальные государственные внебюджетные фонды являются юридическими лицами публичного права;

4) социальные государственные внебюджетные фонды носят строго целевой характер;

5) социальные государственные внебюджетные фонды могут формироваться только за счет денежных средств.

Таким образом, исследование, проведенное на основании научных позиций представителей различных отраслей права, позволяет сформулировать научно обоснованный вывод о том, что социальные государственные внебюджетные фонды - Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ - являются юридическими лицами публичного права, а именно их разновидностью - публично-правовыми учреждениями, обладающими отличительными характеристиками, отражающими их особый финансово-правовой статус, который следует рассматривать именно в рамках осуществляемой этими фондами финансовой деятельности.

¹ Мамедов А.А. Финансово-правовые проблемы страхования в России. М., 2005. С. 26.

² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

³ Дутов И.С. Фонд как организационно-правовая форма некоммерческих организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 2. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

⁴ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 286.

⁵ Нечай А.А. Публичные фонды как категория современного финансового права // Журн. рос. права.

2004. № 11. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

⁶ Яковлев В.Н. Древнеримское и современное гражданское право России. Рецепция права. Ч. 1: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Ижевск, 2004. С. 138.

⁷ См.: Венедиктов А.В. Органы управления государственной социалистической собственностью // Советское государственное право. 1940. № 5-6. С. 46-51; *Его же*. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. С. 644-655.

⁸ Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журн. рос. права. 2011. № 5. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

⁹ См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007; *Его же*. Юридическое лицо публичного права // Журн. рос. права. 2005. № 5; *Его же*. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журн. рос. права. 2006. № 5; *Его же*. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права // Государство и право. 2006. № 5; *Его же*. Юридическое лицо в частном и публичном праве // Законодательство и экономика. 2006. № 5.

¹⁰ Бельх В.С. К вопросу о юридическом лице публичного права // Бизнес, менеджмент и право. 2007. № 3. С. 54.

¹¹ Там же.

¹² Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журн. рос. права. 2010. № 6. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

¹³ Там же.

¹⁴ Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2006.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Агапов А.Б. Публичный статус государственных корпораций // Центр публично-правовых исследований. 2007. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

¹⁷ Амбарян М.Г. Правовое положение государственных корпораций // Безопасность бизнеса. 2010. № 1. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

¹⁸ Бельх В.С. Указ. соч.

¹⁹ См., например: Винницкий А.В. Институт государственных корпораций (компаний) и его реформирование // Очерки конституционной экономики. М., 2010. С. 130-140; *Его же*. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журн. рос. права. 2011. № 5. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

²⁰ Курилкина О.А. Юридическое лицо публичного права: институт частного или публичного права // Юрист-Правовед. 2009. № 3. С. 59.

²¹ Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. 2008. № 3.

²² Винницкий А.В. Указ. соч.

²³ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 273-274.

Поступила в редакцию 02.04.2012 г.