

Проблемы финансово-правовой природы фондов организаций



Жестков И. А.,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права,
Саратовская государственная юридическая академия
E-mail: master767@mail.ru

Гланская Е. Г.,

студентка Института законотворчества,
Саратовская государственная юридическая академия
E-mail: ekaterina.glge@yandex.ru

***Аннотация.** Под предметом науки финансового права понимаются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных фондов в целях реализации задач публичного характера. При этом проблема публичности или непубличности правовой природы некоторых фондов остается неразрешенной ни в науке финансового права, ни в законодательстве РФ, что не дает возможности точно определить пределы предмета науки финансового права. Речь идет о фондах денежных средств частных организаций, обязательность формирования, а также размеры, цели и порядок использования которых предусмотрены императивно федеральными нормативно-правовыми актами.*

К таким фондам, в частности, можно отнести компенсационные фонды саморегулируемых организаций, обязательные резервы кредитных организаций, резервные фонды акционерных обществ, резервный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма, компенсационный фонд профессионального объединения страховщиков по обязательному страхованию гражданкой ответственности перевозчика за причинение вреда жизни и др.

В статье рассматриваются актуальные для финансово-правовой науки вопросы правовой природы отдельных фондов организаций, в том числе специфика и финансово-правовые особенности их формирования и использования. Анализируются положения законодательства РФ, а также позиции ведущих ученых правоведов относительно публичной или непубличной правовой природы фондов. Особо акцентируется внимание на том, что фонды носят целевой характер, образуются и используются в публичных интересах организациями, наделенными публичными функциями.

***Ключевые слова:** предмет науки финансового права, публичные интересы, публичные фонды, непубличные фонды.*

В настоящее время для частных организаций федеральными нормативно-правовыми актами императивно закреплена обязательность формирования специальных денежных фондов, цели и порядок использования которых строго регламентированы. К таким фондам, в частности, можно отнести компенсационные фонды саморегулируемых организаций, обязательные резервы кредитных организаций, резервные фонды акционерных обществ, резервный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма, компенсационный фонд профессионального объединения страховщиков по обязательному страхованию гражданкой ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров, фонды компенсационных выплат объединений

страховщиков, осуществляющих сельскохозяйственное страхование, осуществляемое с государственной поддержкой и др.

На данный момент единой правовой базы, определяющей правовую природу перечисленных фондов, не существует, регулирование осуществляется различными федеральными законами в зависимости от сферы деятельности организаций, на которые возложена обязанность формирования данных фондов. Однако при этом законодательное регулирование всех перечисленных фондов имеет схожие черты, которые позволяют сделать вывод о том, что организации, в ведении которых находятся соответствующие фонды, не обладают правом собственности на средства, составляющие их, а сами фонды по своей правовой природе являются общими,

которые нельзя назвать непубличным. Ниже будут рассмотрены указанные черты в отношении перечисленных частных организаций, позволяющие сделать вывод об особенной правовой природе находящихся в их ведении фондов, обязательных к формированию по прямому указанию на это закона.

Компенсационный фонд саморегулируемой организации (далее — СРО) формируется согласно ст. 13 Федерального закона (далее — ФЗ) от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» для обеспечения имущественной ответственности членом СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами. Компенсационные фонды формируются СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства (ст. 55.16 Градостроительного кодекса РФ) в целях обеспечения имущественной ответственности членом саморегулируемой организации по обязательствам, возникшим вследствие причинения вреда личности или имуществу гражданина, имуществу юридического лица вследствие разрушения, повреждения здания, сооружения либо части здания или сооружения; СРО оценщиков (ст. 22.2 ФЗ от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации») для обеспечения ответственности своих членом перед потребителями услуг в области оценочной деятельности и третьими лицами; в СРО арбитражных управляющих (ст. 25.1 ФЗ 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)») для осуществления компенсационных выплат в связи с возмещением убытков, причиненных лицам, участвующим в деле о банкротстве, и иным лицам вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве; в СРО форекс-дилеров (ст. 50.2 ФЗ от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг») в целях возмещения убытков физическим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями, которые причинены в результате несостоятельности (банкротства) форекс-дилеров и др.

Компенсационные фонды СРО формируются за счет взносов членом саморегулируемой организации, размер которых по общему правилу не может быть менее 3 тыс. руб. в отношении каждого члена¹, но в отношении отдельных видов СРО устанавливается в повышенном размере (например, в СРО оценщиков

минимальный обязательный взнос в компенсационный фонд составляет 30 тыс. руб.²).

Средства компенсационных фондов имеют целевое назначение и могут направляться только на цели, установленные соответствующим законом. Возврат взносов членам СРО не допускается, если иное не предусмотрено ФЗ; взыскание по обязательствам СРО, в том числе по обязательству о возмещении причиненного члену СРО вреда, не может быть наложено на имущество компенсационного фонда саморегулируемой организации. К размещению средств компенсационного фонда в зависимости от вида СРО также предъявляются специальные требования. Так, средства компенсационных фондов СРО оценщиков могут размещаться управляющей компанией в соответствии с инвестиционной декларацией, принятой СРО, при этом не более чем 40% этих средств должно быть размещено в государственные ценные бумаги РФ и не более чем 40% этих средств может быть размещено в обращающиеся на организованных торгах акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ, или паи паевых инвестиционных фондов и др.³

В настоящее время государство уделяет все большее внимание регулированию размера, порядка формирования, размещения и целевого расходования средств компенсационных фондов СРО; свидетельством усиления государственного контроля в данной области является разработка Правительством РФ проекта ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором предлагается дополнить КоАП РФ ст. 14.522, часть 5 которой предусматривает административную ответственность должностных лиц и юридических лиц за нарушение СРО, членство в которой является обязательным, требований к размеру, порядку формирования, размещения и расходования средств компенсационного фонда СРО⁴.

В объединении туроператоров в сфере выездного туризма формируется резервный фонд в целях финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам. Он формируется за счет взносов туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, размер которых установлен ст. 11.4 ФЗ от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

¹ См.: ч. 2 ст. 13 ФЗ от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

² См.: ст. 24.6 ФЗ от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

³ См.: ст. 24.9 ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

⁴ См.: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=80085> (дата обращения: 02.05.2018).

Освобождение члена объединения туроператоров в сфере выездного туризма от обязанности внесения взносов в резервный фонд не допускается. Средства резервного фонда предназначены исключительно для оказания экстренной помощи туристам, находящимся за пределами территории РФ. Расходование средств резервного фонда на иные цели, в том числе на выплату или возврат взносов членам объединения туроператоров в сфере выездного туризма, не допускается. Прекращение членства туроператора в этом объединении не является основанием для прекращения расходования средств на указанные цели. Размещение средств резервного фонда допускается в рублях и (или) иностранной валюте на счетах или депозитах в кредитных организациях, которые должны соответствовать требованиям, установленным постановлением Правительства РФ от 30.08.2013 № 752 «Об утверждении требований к критериям отбора кредитных организаций, в которых допускается размещение средств резервного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма». На средства резервного фонда не может быть обращено взыскание по обязательствам объединения туроператоров в сфере выездного туризма, если такие обязательства не связаны с финансированием расходов на оказание экстренной помощи туристам.

На кредитных организациях лежит обязанность формировать обязательные резервы, депонируемые в Центральном банке РФ⁵. Размер обязательных резервных требований и порядок выполнения кредитными организациями обязательных резервных требований устанавливается ЦБ РФ. Нормативы обязательных резервов не могут превышать 20% обязательств кредитной организации. На обязательные резервы, депонируемые кредитной организацией на счетах для хранения обязательных резервов, открытых в Банке России, взыскания не обращаются. Контроль выполнения обязательных резервных требований осуществляется ЦБ РФ, и при нарушении кредитной организацией обязательных резервных требований Банк России вправе применять меры ответственности, установленные в ст. 38 ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Резервные фонды создаются и в акционерных обществах в соответствии со ст. 35 ФЗ от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Размер такого фонда устанавливается уставом акционерного общества, но законодатель устанавливает его минимальный размер — 5% от уставного капитала. Резервный

фонд формируется путем обязательных ежегодных отчислений до достижения им установленного размера. Размер ежегодных отчислений также предусматривается уставом общества, но не может быть менее 5% от чистой прибыли. Резервный фонд акционерного общества также формируется с определённой целью — покрытие убытков общества, а также погашение облигаций и выкуп акций общества в случае отсутствия иных средств. Резервный фонд не может использоваться для иных целей.

Согласно ст. 22 ФЗ от 14.06.2012 № 7-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» профессиональное объединение страховщиков формирует компенсационный фонд для обеспечения компенсационных выплат. Средства компенсационного фонда могут использоваться только для осуществления профессиональным объединением страховщиков компенсационных выплат по обязательному страхованию потерпевшим в счет возмещения причиненного им вреда в случаях возбуждения арбитражным судом производства по делу о банкротстве страховщика или отзыва у страховщика лицензии на осуществление обязательного страхования⁶. К размеру, порядку формирования и использования компенсационного фонда предъявляются точные требования, установленные приказом Минфина России от 25.07.2013 № 71н. На компенсационный фонд не может быть обращено взыскание по обязательствам профессионального объединения страховщиков, не связанным с целью его формирования — осуществлением компенсационных выплат по обязательному страхованию.

Статья 10 ФЗ от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства”» также требует формирования фонда компенсационных выплат объединением страховщиков, осуществляющих сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой. Он формируется за счет отчислений страховщиками части полученных страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования, минимальный размер которых составляет 5% от полученных страховых премий. По использованию данных средств также

⁵ См.: ст. 25 ФЗ от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

⁶ См.: п. 17 приказа Минфина России от 25.07.2013 № 71н «Об утверждении Требований к размеру компенсационного фонда профессионального объединения страховщиков по обязательному страхованию гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и порядка его формирования и использования».

существуют ограничения. Так, средства, полученные объединением страховщиков от инвестирования средств фонда компенсационных выплат, направляются на пополнение фонда компенсационных выплат, при этом не более чем 25% таких средств могут быть направлены объединением страховщиков по согласованию с Банком России, уполномоченным органом и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере страховой деятельности, на финансирование целевых программ объединения страховщиков по развитию системы сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой. На средства фонда компенсационных выплат не может быть обращено взыскание по обязательствам объединения страховщиков, не связанным с осуществлением цели его формирования. За формированием объединением страховщиков фонда компенсационных выплат и осуществлением компенсационных выплат осуществляет контроль Банк России в установленном им порядке⁷.

Проанализировав указанные положения законодательства, целесообразно сделать вывод о том, что нельзя говорить о существовании полноценного права собственности организаций, на которые возложена обязанность по формированию перечисленных фондов, на составляющие эти фонды денежные средства, так как законодательство не позволяет использовать их и распоряжаться ими по усмотрению владеющих данными средствами организаций, устанавливая их целевое назначение и предъявляя иные требования, т.е. неотъемлемые правомочия права собственности в данном случае существенно ограничиваются. К аналогичному выводу относительно компенсационных фондов СРО приходит Мухонин Ю.М.⁸

Такой вывод порождает необходимость решения вопроса о публичности данных фондов.

Отнесение имущества к публичной собственности, как правило, связывается со статусом публично-правовых образований, которым оно принадлежит⁹. Приведенные выше

⁷ См.: Положение о порядке осуществления Банком России контроля за деятельностью объединения страховщиков, осуществляющих сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой, в том числе за формированием фонда компенсационных выплат и осуществлением компенсационных выплат (утв. Банком России 28.12.2015 № 528-П).

⁸ См.: Мухонин Ю.М. Правовой режим средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций по теории публичной собственности: перспективы развития // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 94-98. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ См. например: Андреев Ю.Н. Собственность и право

организации и объединения юридически не обладают таким статусом.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что отдельные публично-значимые функции могут возлагаться государством на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти¹⁰. И в научных исследованиях, а также судебной практике содержатся выводы о публичных функциях большинства из рассматриваемых организаций. В частности, в определении от 10.02.2009 № 461-О-О Конституционный Суд РФ называет саморегулируемые организации институтами гражданского общества, наделенными публичными функциями¹¹. Гурьев А.В. отмечает, что объединение туроператоров в сфере выездного туризма сочетает признаки как публичной, так и частной организации¹². Рыбакова С.В. отмечает, что кредитные организации также наделяются публичными правами и обязанностями, что порождает их финансовую правосубъектность наряду с гражданской¹³.

Другой критерий публичности фондов, правовая природа которых является предметом рассмотрения в данной статье, — это характер интересов, для обеспечения которых они изначально создаются. Как следует из исследованных норм законодательства, указанные фонды создаются в интересах не конкретных лиц, групп или организаций, а в интересах всех тех субъектов, чьи права и законные интересы могут быть затронуты и которым потенциально может быть причинен ущерб в связи с деятельностью организаций и объединений, на которые возложена обязанность по их формированию.

Таким образом, эти фонды служат интересам неопределенного круга лиц, т.е. публичным интересам.

собственности: цивилистические аспекты. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 132.

¹⁰ См.: постановление КС РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».

¹¹ Определение КС РФ от 10.02.2009 № 461-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мисовца Василия Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 24.6 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

¹² См.: Гурьев А.В. Участие публичных и частных регуляторов в мероприятиях предупреждения банкротства туроператора // Вестник ВГУ. Серия «Юриспруденция». 2015. № 3(28). С. 110.

¹³ См.: Рыбакова С.В. Финансовая правосубъектность кредитных организаций // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 47-54.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день в российской финансовой системе существуют денежные фонды, обладающие двойственным характером: формально они относятся к собственности частных организаций, но фактически имеют целевое назначение, образуются и используются в публичных интересах организациями, наделенными публичными функциями, т.е. обладают набором признаков, присущих публичным фондам, имеют публичную правовую природу.

Список литературы

1. Андреев Ю.Н. Собственность и право собственности:

цивилистические аспекты. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 320 с.

2. Гурьев А.В. Участие публичных и частных регуляторов в мероприятиях предупреждения банкротства туроператора // Вестник ВГУ. Серия «Юриспруденция». 2015. № 3(28). С. 110.

3. Мухонин Ю.М. Правовой режим средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций по теории публичной собственности: перспективы развития // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 94-98.

4. Рыбакова С.В. Финансовая правосубъектность кредитных организаций // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 47-54.

5. Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб и доп. М.: Норма, 2008. 768 с.

Problems of the Financial and Legal Nature of Funds of Organizations

Zhestkov I. A.,

PhD in Law, Associate Professor of the Department of Financial, Bank and Customs Law, the Saratov State Legal Academy
E-mail: master767@mail.ru

Glanskaya E. G.,

Student, Institute of Lawmaking of the Saratov State Legal Academy
E-mail: ekaterina.glge@yandex.ru

Abstract. *The object of science of the financial right is understood as the public relations arising in the course of activities for systematic education (formation), distribution and use of the public, municipal and other public foundations for realization of problems of public character. At the same time the problem of publicity or not publicity of the legal nature of some funds remains not resolved neither in science of the financial right, nor in the legislation of the Russian Federation that does not give the chance precisely to define limits of an object of science of the financial right. The obligation of formation and also the sizes which purposes and an order of use are provided by imperatively federal normative legal acts is about funds of funds of the private organizations.*

In particular, it is possible to carry indemnification funds of self-regulatory organizations, obligatory reserves of credit institutions, reserve funds of joint-stock companies, reserve fund of Association of Tour Operators to such funds in the sphere of outbound tourism, an indemnification fund of professional association of insurers on obligatory insurance by the citizen of responsibility of carrier for infliction of harm of life, etc.

In article questions of the legal nature of separate funds of the organizations, including specifics and financial and legal features of their formation and use, relevant for financial and legal science, are considered. Provisions of the legislation of the Russian Federation and also a position of the leading erudite jurists of rather public or non-public legal nature of funds are analyzed. The attention is especially focused that funds have special-purpose character, are formed and used in public interests by the organizations equipped with public functions.

Keywords: *object of science of the financial right, public interests, public funds, non-public funds.*

References

1. Andreev Yu.N. Sobstvennost i pravo sobstvennosti: tsivilisticheskie aspekty. M.: Norma: INFRA-M, 2013. 320 s.
2. Gurev A. V. Uchastie publichnykh i chastnykh regulyatorov v meropriyatiyakh preduprezhdeniya bankrotstva turoperatora // Vestnik VGU. Seriya "Yurisprudentsiya". 2015. № 3(28). S. 110.
3. Mukhonin Yu.M. Pravovoj rezhim sredstv kompensatsionnykh fondov samoreguluemykh organizatsij po teorii publichnoj sobstvennosti: perspektivy razvitiya // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2016. № 9. S. 94-98.
4. Rybakova S. V. Finansovaya pravosubektnost kreditnykh organizatsij // Zhurnal rossijskogo prava. 2017. № 9. S. 47-54.
5. Finansovoe pravo: uchebnik / Otв. red. N.I. Khimicheva. 4-e izd., pererab i dop. M.: Norma, 2008. 768 s.