

УДК 34.349

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS623405>

Научная статья



Децентрализованные финансы: вопросы финансово-правовой теории

М.В. Карасева

Воронежский государственный университет, Воронеж, Россия

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются современные проблемы системы финансового права. Обращается внимание на то, что в настоящее время в системе отрасли не выделяются правовые институты, регулирующие децентрализованные финансы. Между тем финансово-правовой институт государственных и муниципальных унитарных предприятий существует в системе науки еще с советских времен. Сегодня появились новые финансово-правовые институты, регулирующие централизованные финансы. Но в системе отрасли права они выделяются очень редко. К числу последних относятся: институт финансов госкорпораций, институт финансов публично-правовых компаний. Автор статьи подчеркивает, что между указанными правовыми институтами есть существенное различие, которое является для финансового права весьма значимым, ибо оказывает влияние на характеристики финансового правоотношения.

Ключевые слова: децентрализованные финансы; правовой институт финансов госкорпораций; правовой институт финансов публично-правовых компаний.

Как цитировать

Карасева М.В. Децентрализованные финансы: вопросы финансово-правовой теории // Российский журнал правовых исследований. 2023. Т. 10. № 4. С. 45–50. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS623405>

Рукопись получена: 12.10.2023

Рукопись одобрена: 15.11.2023

Опубликована: 20.12.2023

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS623405>

Research article

Decentralized Finance: Issues of Financial and Legal Theory

M.V. Karaseva

Voronezh State University, Voronezh, Russia

ABSTRACT

The article examines the current problems of the financial law system. It highlights that currently legal institutions are not distinguished in the system of the industry. Regulating decentralized finance. Meanwhile, the financial and legal institutes of the state and municipal unitary enterprises have existed in the system of science since Soviet times. However, at present, new financial and legal institutions regulate centralized finance. Nevertheless, in the system of the branch of law, they stand out very rarely. The latter include the Institute of Finance of State Corporations and the Institute of Finance of Public Law Companies. The author underlines a critical difference between these legal institutions, which is crucial for financial law because it affects the characteristics of financial legal relations.

Keywords: decentralized finance; legal institute of finance of state corporations; legal institute of finance of public law companies.

To cite this article

Karaseva MV. Decentralized finance: issues of financial and legal theory. *Russian journal of legal studies*. 2023;10(4):45–50. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS623405>

Received: 12.10.2023

Accepted: 15.11.2023

Published: 20.12.2023

Финансы как явление общественной жизни в финансовой науке подразделяются на централизованные и децентрализованные. К первым относятся те, которые образуются за счет налогов, сборов, страховых взносов и неналоговых доходов. Они поступают в бюджеты государства и муниципальных образований. Ко вторым относятся денежные фонды организаций и домашних хозяйств. Они формируются главным образом за счет доходов этих субъектов, а также финансовых ресурсов, выделяемых им из централизованных денежных фондов¹.

Финансовое право — это отрасль права, которая опирается на финансовую систему РФ, но описывает ее только в сегменте публично-правового регулирования. На то есть исторические причины.

Учитывая тот факт, что финансовая система РФ — явление относительно подвижное, изменяемое под влиянием экономической и политической жизни страны, естественно предполагать, что в связи с этим меняется и будет меняться финансовое право. И такое изменение может касаться как институтов финансового права, так и отражаться на субъектах отрасли, специфике правоотношений, а в конечном итоге даже приводить к изменению предмета этой отрасли.

Анализ экономической литературы свидетельствует, что современное понимание финансовой системы РФ с точки зрения ее структуры в основном в экономической науке не поменялось.

Однако изменения в финансовой системе все же произошли, но касаются они главным образом не ее формы, а содержания. Прежде всего это относится к децентрализованным финансам.

Децентрализованные финансы в финансовой системе представлены в экономической науке, как правило, финансовыми отношениями, опосредующими денежные фонды организаций. Финансово-правовая наука не пренебрегала этими сегментами финансовой системы. Еще с советских времен, а точнее начиная с 1987 г., в учебниках финансового права отмечалось, что предметом этой отрасли права являются как централизованные, так и децентрализованные финансы.

Однако в советское время в условиях господства государственной собственности все предприятия являлись государственными, и их финансы, соответственно, являлись таковыми же. Именно потому уже в учебнике «Финансовое право» под редакцией Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой 1987 г. впервые появилась глава «Финансы государственных предприятий», в которой фактически описывался финансово-правовой институт «финансы государственных предприятий», входящий в особенную часть науки и учебного курса этой отрасли. В последующих учебниках финансового права, уже в постсоветское время, этот институт рассмотрен в развитии, что обусловлено активными научными исследованиями по данному

вопросу². Однако стоит обратить внимание на то, что после принятия ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», а также в связи с изменением во второй половине XX в. предмета финансового права с отношений финансовой деятельности государства на финансовую деятельность государства и муниципальных образований, вышеупомянутый финансово-правовой институт во всех учебниках стал называться «институт финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий»³. Что касается сегодняшнего дня, то по какой-то причине, несмотря на достижения финансово-правовой науки на рубеже XX — XXI вв., несмотря на реальное существование государственных и муниципальных унитарных предприятий, наличие у них государственных финансов, сегодня не во всех учебниках финансового права выделяется финансово-правовой институт финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий. Получается так, что достижения финансово-правовой науки не в полной мере учитываются сегодня. И есть опасность, что эти достижения следующим поколениям ученых могут стать неизвестны, а наука финансового права, упустив финансово-правовые институты, регулирующие децентрализованные финансы, упустит целый ряд возможностей для осмысления и развития финансового права как отрасли права.

В современных условиях, как следует из законодательства и прочих нормативно-правовых актов, появились новые виды децентрализованных финансов, не обозначенные пока в финансовой системе. Речь идет о финансах госкорпораций и финансах публично-правовых компаний. На первый взгляд, кажется, что в финансовой системе РФ они могут быть отнесены к финансам организаций. Однако правовой режим госкорпораций свидетельствует, что они представляют собой конгломераты, включающие в себя государственные унитарные предприятия и учреждения, в отношении которых они обладают властными полномочиями, в том числе и по финансовым вопросам. Видимо, финансы госкорпораций в финансовой системе следует выделять как самостоятельное звено.

Можно предположить, что юристы, анализирующие и препарирующие новое законодательство, исходя из структуры права, гораздо легче и быстрее могут реагировать на появление в финансовой системе новых структурных элементов. Иначе говоря, ученые-юристы, выделяя новые правовые институты в системе финансового права, могут инициировать и введение новых звеньев в финансовую систему России и таким образом ее расширять. Хотя, безусловно, анализ финансовой системы

² Финансовое право. Учебник / под ред. Н.И. Химичевой. Москва, 1996. С. 198–215.

³ Финансовое право. Учебник / под ред. Н.И. Химичевой. Москва, 2003. С. 265–297; Финансовое право. Учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. Москва, 2005. С. 257–277; Финансовое право РФ. Учебник / под ред. М.В. Карасевой. Москва, 2002. С. 275–298; Финансовое право РФ. Учебник / под ред. М.В. Карасевой. Москва, 2012. С. 291–295.

¹ Финансы. Учебник / под ред. В.В. Ковалева. Москва, 2001. С. 15.

с точки зрения движения финансовых потоков, интенсивности такого движения и т. д. является прерогативой финансово-правовой науки.

Сегодня к числу госкорпораций относятся: «Росатом», «Ростех», «Роскосмос», «Госкорпорация развития ВЭБ. РФ», «Агентство по страхованию вкладов». Впервые на публично-правовую природу госкорпораций было обращено внимание в 2004 г. [1], в 2008 г. они являлись предметом обсуждения на международной конференции в МГУ, и, наконец, финансы госкорпораций стали предметом научного исследования в кандидатской диссертации Д.М. Стрихановой в 2010 г. [2; 3].

Несмотря на то, что публично-правовая природа и, соответственно, специфика финансов государственных корпораций была в науке обоснована, в настоящее время в учебниках финансового права этот правовой институт не всегда выделяется⁴. На основе анализа законодательства о госкорпорациях⁵ и обобщения уже сделанных научных выводов можно выделить следующие признаки финансово-правовой природы их финансов:

1) финансы госкорпораций служат реализации целей, ради которых они созданы;

2) эти финансы созданы и функционируют в значительной мере за счет средств федерального бюджета;

3) доходы госкорпораций от собственной деятельности не могут быть использованы произвольно, а исключительно на публичные цели, ради которых они созданы;

4) финансовый контроль за использованием средств госкорпораций осуществляет Счетная палата РФ.

С материальной точки зрения финансы госкорпораций включают в себя:

1) финансовые ресурсы федерального бюджета, переданные Российской Федерацией в виде взноса в госкорпорацию при ее создании;

2) субсидии, периодически выделяемые ей из федерального бюджета;

3) доходы от деятельности госкорпораций, используемые на публичные цели, ради которых госкорпорация создана;

4) средства специальных резервных фондов госкорпораций.

Перечень источников формирования финансов госкорпораций показывает, что большая часть финансовых отношений, возникающих в ходе деятельности

госкорпораций, являются финансово-правовыми. К таковым относятся:

1) бюджетные правоотношения по выделению из федерального бюджета финансовых ресурсов (взноса) при создании госкорпораций;

2) бюджетные правоотношения по выделению госкорпорации из федерального бюджета периодических субсидий;

3) финансовые правоотношения по передаче унитарными предприятиями, переданными госкорпорациям в управление, части их прибыли на основе распоряжений госкорпораций как собственника имущества этих унитарных предприятий;

4) финансовые правоотношения, связанные с формированием резервных и иных целевых фондов госкорпораций, создаваемых за счет различных финансовых ресурсов госкорпорации;

5) отношения публичного финансового контроля госкорпораций, осуществляемого Счетной палатой РФ.

Кроме того, финансово-правовые отношения возникают и тогда, когда госкорпорация вступает в отношения с подчиненными ей унитарными предприятиями и учреждениями, входящими в ее состав, в качестве главного администратора, администратора доходов бюджета, главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств.

Наконец, госкорпорация вступает в финансовые правоотношения с бюджетом при уплате налогов, страховых взносов.

Учитывая весомое количество финансово-правовых норм, регулирующих финансы госкорпораций, а также учреждение их Российской Федерацией, наличие полномочий публично-правового характера для реализации публичных задач государства, можно выделить в системе финансового права комплексный финансово-правовой институт финансов госкорпораций. Этот институт включает в себя нормы, входящие одновременно в бюджетное право и налоговое право, но также специальные нормы, регулирующие финансы госкорпораций и не входящие ни в один из иных финансово-правовых институтов. К числу последних относятся нормы, регулирующие порядок отчислений от прибыли унитарных предприятий, передаваемой в бюджет госкорпорации. А также нормы, регулирующие порядок создания резервных фондов госкорпораций и публично-правовых компаний.

Помимо отмеченного, в последнее время появились и публично-правовые компании, причем их число растет. Хотя специальных научных исследований в этой области пока не проводилось, однако уже объективно очевидно, что финансы публично-правовых компаний имеют финансово-правовую природу. К публично-правовым компаниям сегодня относятся: публично-правовые компании «Единый заказчик в сфере строительства», «Военно-строительная компания», «Роскадастр», «Фонд развития территорий». Все публично-правовые компании действуют на основании ФЗ «О публично-правовых

⁴ Пожалуй, специальное внимание финансам госкорпораций было уделено лишь в учебнике под ред. М.В. Карасевой в 2012 г. (Финансовое право РФ. Учебник / под ред. М.В. Карасевой. Москва, 2012. С. 291–295).

⁵ См: ФЗ «О страховании вкладов в банках РФ» от 23.12.2003 с изм. и доп.; ФЗ «О государственной корпорации развития „ВЭБ. РФ“» от 17.05.2007 с изм. и доп.; ФЗ «О государственной корпорации по космической деятельности „Роскосмос“» от 13.07.2015 с изм.; ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“» от 01.12.2007 с изм.; ФЗ «О государственной корпорации по содействию, разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции „Ростех“» от 23.11.2007 с изм.

компаниях» от 22.06.2016 с изм., а создаются на основе законов и указов Президента РФ⁶.

Публично-правовые компании создаются Российской Федерацией, которая и является их учредителем. Публично-правовые компании создаются исключительно для реализации публичных задач, почему и наделяются полномочиями публично-правового характера. Последние также, как и госкорпорации, являются некоммерческими организациями. С материальной точки зрения они, как и госкорпорации, формируются за счет взноса РФ из федерального бюджета, субсидий, выделяемых из федерального бюджета, доходов компании от ее деятельности, а также резервного и иных целевых фондов, формируемых компанией. Очевидно, что финансы публично-правовых компаний имеют финансово-правовую природу, так как формируются, главным образом, в режиме финансово-правовых отношений. Так, в режиме бюджетных правоотношений выделяются средства из федерального бюджета в виде взноса, как и периодически предоставляемые компаниям субсидии. В рамках финансового правоотношения осуществляется и проводимый Счетной палатой РФ публичный финансовый контроль. Кроме того, доходы компаний от осуществления хозяйственной деятельности также имеют публично-правовую природу, ибо, исходя из законодательства, могут быть использованы только на публичные цели, ради которых создана публично-правовая компания. За счет всех этих средств в компании по решению наблюдательного совета как высшего органа могут создаваться резервные и иные специальные фонды.

Финансы публично-правовых компаний также образуют комплексный финансово-правовой институт. Учитывая тот факт, что госкорпорации и публично-правовые компании не являются субъектами права государственной собственности, а являются некоммерческими организациями, не обладающими правом государственной собственности на закрепленное за ними имущество, их финансы тоже, естественно, не являются государственной собственностью. Но, поскольку, как уже было отмечено, вышеназванные субъекты созданы исключительно для выполнения публичной функции, постольку их следует рассматривать как публичные субъекты финансового права.

Однако между финансово-правовым институтом госкорпораций и финансово-правовым институтом публично-правовых компаний есть большая разница. Финансово-правовой институт финансов госкорпораций позволяет сделать вывод, что в его состав включаются

нормы, позволяющие госкорпорации как субъекту финансового права выступать в качестве субъекта, наделенного властными полномочиями в сфере публичных финансов. А именно это имеет место в тех случаях, когда госкорпорации взаимодействуют с унитарными предприятиями, переданными Российской Федерацией им в управление. В соответствии с законодательством об отдельных госкорпорациях последние принимают властные решения о передаче им части прибыли этих унитарных предприятий. Что касается публично-правовых компаний, то они, как уже отмечалось, являются унитарными некоммерческими организациями, не имеющими в управлении унитарных предприятий, почему и не обладают властными полномочиями, осуществляя публичные задачи, возложенные на них Российской Федерацией.

С учетом отмеченного представляется, что финансовое право как отрасль права и как финансово-правовая наука в современных условиях обогатилось новыми финансово-правовыми институтами, регулирующими децентрализованные финансы. Это финансово-правовые институты, включающие в себя субъектов финансового права, обремененных публичной функцией.

Изменение системы финансового права за счет введения в нее нового финансово-правового института госкорпораций, как не покажется странным на первый взгляд, является фактором, требующим изменения предмета финансового права.

Дело в том, что до недавнего времени все еще считалось, что финансовое право регулирует отношения, одной из сторон которых являются только государство и уполномоченный государством орган. Впоследствии, на рубеже XX–XXI вв., с изменением предмета финансового права на отношения, составляющие финансовую деятельность государства и муниципальных образований, сильной стороной финансового правоотношения стали муниципальное образование в целом и муниципальные органы. Таким образом, сегодня с учетом ФЗ «Об органах публичной власти» можно сказать, что стороной финансового правоотношения являются государство, муниципальное образование и органы публичной власти. Но предмет финансового права еще более изменяется до уровня публичных финансов как раз благодаря, прежде всего, включению в систему финансового права правового института финансов госкорпораций. Госкорпорации как субъекты финансового права, обладая властными полномочиями в сфере публичных финансов, являются еще одним властным субъектом финансового правоотношения.

⁶ ФЗ «О публично-правовой компании „Единый заказчик в сфере строительства” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 22.12.2020; ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 с изм.; ФЗ «О публично-правовой компании „Роскадастр” от 30.12.2021; Указ Президента РФ от 18.10.2019 «О создании публично-правовой компании „Военно-строительная компания”».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Турбанов А.В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в РФ: автореф. дис. ... док. юрид. наук. Москва, 2004.
2. Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы. Ежегодник 2008 / под ред. С.В. Запольского, Д.М. Щекина. Москва: Статут, 2009.
3. Стриханова Д.М. Государственные корпорации как субъект финансовых правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010.

REFERENCES

1. Turbanov AV. Finansovo-pravovye osnovy sozdaniya i funktsionirovaniya sistemy strakhovaniya bankovskikh vkladov v RF [abstract dissertation]. Moscow; 2004. (In Russ.).
2. Gosudarstvennye korporatsii i detsentralizovannye publichnye finansy. Ezhegodnik 2008. Ed. by S.V. Zapol'skii, D.M. Shchekin. Moscow: Statut; 2009. (In Russ.).
3. Strikhanova DM. Gosudarstvennye korporatsii kak sub"ekt finansovykh pravootnoshenii [abstract dissertation]. Moscow; 2010. (In Russ.).

ОБ АВТОРЕ

Марина Валентиновна Карасева (Сенцова), доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ; ORCID: 0000-0002-0657-3411; eLibrary SPIN: 9679-4429; e-mail: mvsentsova@gmail.com

AUTHOR INFO

Marina V. Karaseva (Sentsova), doctor of law, professor, Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation; ORCID: 0000-0002-0657-3411; eLibrary SPIN: 9679-4429; e-mail: mvsentsova@gmail.com