

Публично-правовая компания как субъект финансового права

Аннотация. В статье обосновывается необходимость рассмотрения публично-правовых компаний в качестве субъектов финансового права. Это обусловлено особенностями правового положения указанных некоммерческих организаций и реализацией ими соответствующих финансово-правовых статусов. Особое внимание уделено отдельным аспектам финансовой деятельности публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства». Автор отмечает, что как субъекта финансового права публично-правовую компанию должно характеризовать ее участие в различных видах финансовых правоотношений: бюджетных, налоговых и др. Для этого она наделяется специальной правосубъектностью, которая выражается в предоставлении соответствующих полномочий (прав и обязанностей, необходимых для осуществления своих задач и функций), закрепленных в регулирующих ее деятельность нормативных правовых актах. Исходя из общепринятого тезиса об экономическом (денежном) характере финансовых правоотношений, можно утверждать, что большинство финансовых правоотношений с участием публично-правовой компании связано с ее имуществом. Проведенное исследование позволило рассматривать публично-правовую компанию в качестве субъекта финансового права, реализующего в финансовых правоотношениях соответствующие финансово-правовые статусы: неучастника бюджетного процесса, налогоплательщика, налогового агента и др.

Ключевые слова: публично-правовая компания; субъект финансового права; субъекты финансовых правоотношений; правосубъектность; бюджет; компенсационный фонд; некоммерческая организация; имущество; фонд; Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства.

Для цитирования: Землянская Н. И. Публично-правовая компания как субъект финансового права // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 11. — С. 133–139. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.133-139.

Public Company as a Subject of Financial Law

Natalya I. Zemlyanskaya, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva, Saratov State Law Academy
ul. Chernyshevskogo, d. 104, Saratov, Russia, 410056
finpravo@ssla.ru

Abstract. The paper substantiates the need to consider public companies as a subject of financial law. This is due to the peculiarities of these non-profit organizations' legal status and their implementation of the corresponding financial and legal statuses. The author gives particular attention to certain aspects of the financial activities of the

© Землянская Н. И., 2020

* Землянская Наталья Ивановна, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Саратовской государственной юридической академии
ул. Чернышевского, д. 104, г. Саратов, Россия, 410028
finpravo@ssla.ru

public law company "Fund for the Protection of the Rights of Citizens — Participants in Shared Construction". The author notes that, as a subject of financial law, a public law company should be characterized by its participation in various types of financial legal relations: budgetary, tax, etc. For this, it is endowed with a special legal personality, which is expressed in the granting of appropriate powers (rights and obligations necessary for the implementation of its tasks and functions), enshrined in the regulatory legal acts regulating its activities. Based on the generally accepted thesis about the economic (monetary) nature of financial legal relations, it can be argued that most financial legal relations with the participation of a public law company are associated with its property. The study made it possible to consider a public law company as a subject of financial law, which implements the corresponding financial and legal statuses in financial legal relations: a non-participant in the budget process, a taxpayer, a tax agent, etc.

Keywords: public company; subject of financial law; subjects of financial legal relations; legal personality; budget; compensation fund; non-profit organization; property; fund; Fund for the Protection of the Rights of Citizens — Participants in Shared Construction.

Cite as: Zemlyanskaya NI. Publichno-pravovaya kompaniya kak subekt finansovogo prava [Public Company as a Subject of Financial Law]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(11):133-139. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.133-139. (In Russ., abstract in Eng.).

Особым субъектом финансового права является публично-правовая компания. В соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ это унитарная некоммерческая организация, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества. В качестве целей деятельности публично-правовых компаний указанный Закон называет проведение государственной политики, предоставление государственных услуг, управление государственным имуществом, обеспечение модернизации и инновационного развития экономики, осуществление контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики, реализацию особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов, выполнение иных функций и полномочий публично-правового характера. Совершенно очевидно нацеленность функционирования рассматриваемых субъектов на реализацию интересов государства и общества. Они создаются

для проведения целого комплекса деятельности (публичного администрирования), входят в состав публичной администрации и, по сути, являются децентрализованными публичными организациями².

Как субъекта финансового права публично-правовую компанию должно характеризовать ее участие в различных видах финансовых правоотношений: бюджетных, налоговых и др. Для этого она наделяется специальной правосубъектностью, которая выражается в предоставлении соответствующих полномочий (прав и обязанностей, необходимых для осуществления своих задач и функций), закрепленных в регулирующих ее деятельность нормативных правовых актах. Исходя из общепринятого тезиса о экономическом (денежном) характере финансовых правоотношений, можно утверждать, что большинство финансовых правоотношений с участием публично-правовой компании связано с ее имуществом.

Для выполнения возложенных на нее функций и осуществления своих полномочий публично-правовая компания наделена имуществом, которое может формироваться за счет как имущественного взноса Российской Федерации, так и имущества, полученного в порядке правопреемства от других юридических

¹ СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4169.

² См.: Волков А. М. Административное право в вопросах и ответах : учебное пособие. М. : Проспект, 2018.

лиц, поскольку публично-правовая компания может быть создана путем реорганизации государственной корпорации, государственной компании, акционерного общества, единственным участником которого является Российская Федерация, а также некоммерческой организации, уполномоченной Правительством РФ на осуществление функций по формированию компенсационного фонда долевого строительства. Кроме того, источниками формирования имущества публично-правовой компании могут быть добровольные имущественные взносы, доходы, полученные от осуществления своей деятельности, а также иные не запрещенные законодательством РФ поступления. Следует отметить, что публично-правовая компания может получать средства из федерального бюджета, которые также включены в состав ее имущества. Основания и порядок их предоставления определяется бюджетным законодательством РФ. Из этого следует, что публично-правовая компания наделяется соответствующим бюджетно-правовым статусом неучастника бюджетного процесса и выступает участником бюджетных правоотношений.

Принадлежащее на праве собственности публично-правовой компании имущество используется ею для достижения целей деятельности и осуществления возложенных на нее функций и полномочий. В частности, объем необходимых для осуществления деятельности компании средств определяется годовым финансовым планом (бюджетом), который должен обеспечивать достижение ее целевых показателей. То есть очевидно, что закон «переносит на деятельность публично-правовых компаний принципы финансового планирования, принятые в публичном праве»³. При этом применяемые к денежному фонду публично-правовых компаний, служащему экономической (материальной) основой их функционирования, понятия «годо-

вой финансовый план» и «бюджет» используются как синонимы. Бюджет публично-правовой компании является составной частью стратегии ее развития и утверждается ее наблюдательным советом.

В свою очередь, стратегия развития публично-правовой компании выполняет роль основного документа планирования ее деятельности. В нем определяются основные направления, целевые показатели и ожидаемые результаты деятельности публично-правовой компании на срок не менее пяти лет, а также содержатся сведения о мероприятиях, для реализации которых публично-правовой компании предоставляются субсидии из федерального бюджета, с указанием источников, объема, структуры финансирования. Иные документы, определяющие планы деятельности публично-правовой компании на разные сроки, могут быть предусмотрены решением о создании рассматриваемого субъекта.

Следует отметить, что просматривается некоторая аналогия приведенных правоположений Федерального закона от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации...» и положений Бюджетного кодекса РФ, например, о том, что составление проектов государственных и местных бюджетов основывается на бюджетных прогнозах на долгосрочный период и прогнозах социально-экономического развития публично-правовых образований. Как очевидное заимствование из бюджетного законодательства рассматривается в литературе и требование об утверждении бюджета публично-правовой компании ее наблюдательным советом, т.к. государственные и местные бюджеты принимаются законодательными (представительными) органами власти, а наблюдательный совет с известной долей преувеличения можно назвать «представительным органом власти» в публично-правовой компании⁴.

³ Серова О. А., Антропцева И. О., Иванов А. В., Малунова З. А., Артемьев Е. В., Рузанов И. В., Котухов С. А. Комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

⁴ См.: Серова О. А., Антропцева И. О., Иванов А. В., Малунова З. А., Артемьев Е. В., Рузанов И. В., Котухов С. А. Указ. соч.

Публично-правовая компания в установленных законодательством случаях может вступать в налоговые правоотношения, связанные с уплатой налогов, сборов, страховых взносов. Так, получая доходы от своей деятельности, она уплачивает налог на прибыль организаций. Характеризует налогово-правовой статус публично-правовой компании и выполнение ею функций налогового агента.

В отношении публично-правовой компании может проводиться государственный (муниципальный) финансовый контроль, осуществляемый уполномоченными на то органами, которые вправе запрашивать отчеты службы внутреннего аудита компании. В частности, в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁵ Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в отношении публично-правовых компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых компаний в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах. Следует также отметить, что годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность и годовая консолидированная финансовая отчетность публично-правовой компании подлежат обязательному аудиту, что также указывает на финансово-правовой статус рассматриваемого лица.

В настоящее время в Российской Федерации созданы три публично-правовые компании: Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства, Российский экологический оператор и Военно-строительная компания. Первая компания создана путем преобразования некоммерческой организации «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства», существовавшей в организационно-правовой форме фонда, учредителем которой являлась Российская Федерация; две других были созданы на основании указов Президента РФ.

Наибольший опыт функционирования имеет публично-правовая компания «Фонд защиты

прав граждан — участников долевого строительства» (далее — Фонд), правовое регулирование деятельности которой осуществляется прежде всего Федеральным законом от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ (далее — Федеральный закон № 218-ФЗ). В качестве цели ее создания указанный нормативный акт определил реализацию государственной жилищной политики, направленной на повышение гарантии защиты прав и законных интересов граждан — участников строительства, в том числе участников долевого строительства, средства которых привлекаются для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) жилых домов блокированной застройки, состоящих из трех и более блоков, по договорам, предусматривающим передачу жилых помещений, машино-мест, нежилых помещений в соответствии с законодательством об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) жилых домов блокированной застройки, состоящих из трех и более блоков, и законодательством РФ о несостоятельности (банкротстве). Функции и полномочия Фонда, реализуемые им для достижения указанной цели, определены в ст. 3 Федерального закона № 218-ФЗ. Среди них: формирование компенсационного фонда за счет обязательных отчислений (взносов) застройщиков; учет поступивших обязательных отчислений (взносов) застройщиков в компенсационный фонд; выплата за счет средств компенсационного фонда возмещения гражданам — участникам долевого строительства; финансирование мероприятий по завершению строительства объектов незавершенного строительства за счет средств компенсационного фонда и др. В целом функции Фонда определяются двумя его основными задачами: помощь дольщикам в случае банкротства застройщика

⁵ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁶ СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4767.

и завершение строительства объекта незавершенного строительства⁷.

Для их реализации Фонд наделяется имуществом, состав которого определен в ст. 4 Федерального закона № 218-ФЗ. Имущество Фонда формируется за счет имущественного взноса Российской Федерации, имущества преобразуемой некоммерческой организации «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства», обязательных отчислений (взносов) застройщиков, а также имущества, приобретенного за счет имущественного взноса Российской Федерации, инвестирования указанных денежных средств, добровольных имущественных взносов, в том числе публично-правовых образований, доходов, полученных Фондом от осуществления своей деятельности, и иных не запрещенных законодательством РФ поступлений.

Таким образом, часть имущества Фонда существует в денежной форме и функционирует в режиме финансов некоммерческих организаций, формируется, распределяется и используется для достижения указанной Федеральным законом № 218-ФЗ цели деятельности. Это указывает на осуществление Фондом финансовой деятельности, связанной с аккумулярованием финансовых ресурсов, их распределением исходя из поставленных в плановом периоде задач, использованием в соответствии с возлагаемыми на него функциями.

Неотъемлемой частью имущества Фонда является компенсационный фонд, создаваемый в целях финансового обеспечения прав граждан — участников долевого строительства. Важно, что решение о создании компенсационного фонда не принимается Фондом, а вытекает из императивных положений Федерального закона № 218-ФЗ, иных нормативных правовых актов,

регулирующих деятельность Фонда. Денежные средства компенсационного фонда обособляются от иного имущества Фонда, по ним ведется обособленный учет, они должны учитываться на отдельном счете, открываемом в кредитной организации, соответствующей требованиям, установленным Правительством РФ. На имущество, составляющее компенсационный фонд, не может быть обращено взыскание по обязательствам Фонда.

Мнения об эффективности создания компенсационного фонда не отличаются единообразием. По мнению одних ученых, он должен стать надежным способом правовой защиты участников долевого строительства⁸, сравнимым с фондом обязательного страхования вкладов⁹; другие исследователи видят в нем дополнительные административные и финансовые барьеры для деятельности застройщиков¹⁰. Сомнения в эффективности функционирования компенсационного фонда обусловлены главным образом обоснованностью размера обязательных отчислений (взносов) застройщиков, который составляет 1,2 % от согласованной сторонами цены каждого договора участия в долевом строительстве, предусматривающего передачу жилого помещения, машино-места, нежилого помещения. Обращает на себя внимание тот факт, что выраженное в императивной форме требование законодателя распространяется не только на само создание компенсационного фонда, но и на обязательный характер уплачиваемых застройщиками взносов, размер которых определяется федеральным законом. Его величина может изменяться лишь на основании федерального закона не чаще одного раза в год с учетом актуарного оценивания деятельности Фонда.

Согласно аудиторскому заключению независимого аудитора о бухгалтерской (финансовой)

⁷ См.: Биньковская А. А. Новые механизмы защиты прав и законных интересов участников долевого строительства // Право и экономика. 2019. № 7. С. 17.

⁸ См.: Хамов А. Ю. Компенсационный фонд как специальный способ защиты прав участников долевого строительства // Гражданское право. 2019. № 2.

⁹ См.: Кирсанов А. Р. Законодательство о долевом строительстве: прошлое, настоящее и будущее // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6.

¹⁰ См.: Щербатова Т. В. Анализ изменений законодательства в сфере долевого строительства: тенденции и перспективы развития // Новая наука: проблемы и перспективы. 2016. № 121-2.

отчетности Фонда за 2019 г.¹¹, по состоянию на 31 декабря 2019 г. и 31 декабря 2018 г. собственные средства Фонда составляли отрицательную величину в связи с превышением уровня оценочных обязательств перед гражданами — участниками долевого строительства, определенных в соответствии с отчетом об актуарном оценивании, над величиной активов Фонда. Это обусловлено тем, что в соответствии с отчетом ответственного актуария текущий уровень тарифа в размере 1,2 % от суммы договоров участия в долевом строительстве не является адекватным для покрытия Фондом своих обязательств перед гражданами — участниками долевого строительства. В заключении указана законодательная возможность изменения размера обязательных отчислений (взносов) застройщиков в компенсационный фонд; отчетом об актуарном оценивании по состоянию на 31 декабря 2019 г. определена центральная оценка тарифа, обеспечивающая платежеспособность Фонда в 50 % случаев, в размере не менее 16,5 % от суммы договора долевого участия.

Из аудиторского заключения также следует, что по состоянию на 31 декабря 2019 г. в соответствии с заключенными соглашениями Фонду одобрены государственные субсидии в размере 62,86 млрд руб., включая 43,46 млрд руб. из федерального бюджета, 11,59 млрд руб. из бюджета Московской области, 7,81 млрд руб. из бюджетов субъектов РФ. Это связано с тем, что при недостаточности средств компенсационного фонда финансирование мероприятий по восстановлению прав граждан — участников долевого строительства, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 12.09.2019 № 1192¹², осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Изложенное позволяет рассматривать публично-правовую компанию в качестве субъекта финансового права, реализующего в финансовых правоотношениях соответствующие финансово-правовые статусы: неучастника бюджетного процесса, налогоплательщика, налогового агента и др.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Биньковская А. А. Новые механизмы защиты прав и законных интересов участников долевого строительства // Право и экономика. — 2019. — № 7. — С. 13–20.
2. Волков А. М. Административное право в вопросах и ответах : учебное пособие. — М. : Проспект, 2018.
3. Кирсанов А. Р. Законодательство о долевом строительстве: прошлое, настоящее и будущее // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2017. — № 6. — С. 64–74.
4. Серова О. А., Антропцева И. О., Иванов А. В., Малунова З. А., Артемьев Е. В., Рузанов И. В., Котухов С. А. Комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2016.
5. Хамов А. Ю. Компенсационный фонд как специальный способ защиты прав участников долевого строительства // Гражданское право. — 2019. — № 2. — С. 36–38.
6. Щербатова Т. В. Анализ изменений законодательства в сфере долевого строительства: тенденции и перспективы развития // Новая наука: проблемы и перспективы. — 2016. — № 121-2. — С. 286–291.

Материал поступил в редакцию 1 марта 2020 г.

¹¹ См.: URL: <https://xn--214-mdd8bf5b.xn--p1ai/about/finresults/>.

¹² Постановление Правительства РФ от 12.09.2019 № 1192 «Об утверждении Правил принятия решения публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства» о финансировании или о нецелесообразности финансирования мероприятий, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 12, частью 2 статьи 13.1 Федерального закона «О публично-правовой компании по защите

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bin'kovskaya A. A. Novye mekhanizmy zashchity prav i zakonnyh interesov uchastnikov dolevogo stroitel'stva // Pravo i ekonomika. — 2019. — № 7. — S. 13–20.
2. Volkov A. M. Administrativnoe pravo v voprosah i otvetah : uchebnoe posobie. — M. : Prospekt, 2018.
3. Kirsanov A. R. Zakonodatel'stvo o dolevom stroitel'stve: proshloe, nastoyashchee i budushchee // Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii. — 2017. — № 6. — S. 64–74.
4. Serova O. A., Antropceva I. O., Ivanov A. V., Malunova Z. A., Artem'ev E. V., Ruzanov I. V., Kotuhov S. A. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 03.07.2016 № 236-FZ «O publichno-pravovyh kompaniyah v Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» (postatejnyj) // SPS «Konsul'tantPlyus», 2016.
5. Namov A. Yu. Kompensacionnyj fond kak special'nyj sposob zashchity prav uchastnikov dolevogo stroitel'stva // Grazhdanskoe pravo. — 2019. — № 2. — S. 36–38.
6. Shcherbatova T. V. Analiz izmenenij zakonodatel'stva v sfere dolevogo stroitel'stva: tendencii i perspektivy razvitiya // Novaya nauka: problemy i perspektivy. — 2016. — № 121-2. — S. 286–291.

прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 38. Ст. 5306.
