

УДК 347.73

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/2/173-178>

ВОПРОСЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ФИНАНСОВ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

М. Е. Мардасова

Воронежский государственный университет

ISSUES OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF DECENTRALIZED FINANCE OF CERTAIN TYPES OF NONPROFIT ORGANIZATIONS

M. E. Mardasova

Voronezh State University

Аннотация: статья посвящена изучению особенностей отношений по формированию денежных фондов некоторых видов некоммерческих организаций, на которые государство возлагает осуществление отдельных публичных функций. Детальному анализу подвергается денежный фонд, принадлежащий на праве собственности автономной некоммерческой организации – службе обеспечения деятельности финансового уполномоченного. Рассматриваются отношения по формированию данного денежного фонда за счет различных источников, а также обосновывается их финансово-правовое регулирование.

Ключевые слова: децентрализованные финансы, некоммерческая организация, финансовый уполномоченный, служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного, денежный фонд.

Abstract: the article is devoted to the study of the particularities of relations on the accumulation of funds of some types of nonprofit organizations, which are assigned by the state to the implementation of public functions. A detailed analysis is carried out on the fund owned by an autonomous nonprofit organization – the Financial Ombudsman Support Service. The relations regarding the accumulation of this fund from various sources are examined, as well as their financial and legal regulation is substantiated.

Key words: decentralized finance, nonprofit organization, Financial Ombudsman, Financial Ombudsman Support Service, fund.

Финансы, как явление общественной жизни в финансовой науке, подразделяются на централизованные и децентрализованные¹. Если первые из них аккумулируются в государственных (муниципальных) бюджетных фондах и государственных внебюджетных фондах, то вторые – в денежных фондах организаций и домашних хозяйств².

¹ См.: Карасева М. В. Децентрализованные финансы : вопросы финансово-правовой теории // Рос. журнал правовых исследований. 2023. Т. 10, № 4. С. 47.

² См.: Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Карасевой. 4-е изд. М. : Кнорус, 2012. С. 19–21.

© Мардасова М. Е., 2025

В последние годы в науке финансового права возрастает интерес к изучению децентрализованных финансов организаций, на которые государство возлагает осуществление отдельных публичных функций. Это не только государственные (муниципальные) учреждения, унитарные предприятия, но и государственные корпорации, публично-правовые компании, и другие некоммерческие организации. Изучение децентрализованных финансов таких организаций имеет своей целью определить, подлежат ли отношения, опосредующие их денежные фонды, регулированию финансово-правовыми нормами, а

соответственно, возможно ли их включение в предмет финансового права.

В научных исследованиях различных отраслей права уже давно прослеживается интерес к изучению правового статуса организаций, на которые возлагаются отдельные публичные функции. Некоторые авторы используют для их обозначения термин «юридические лица публично-права»³. Так, Б. В. Россинский к таким юридическим лицам относит, например, Центральный банк РФ, государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные компании. Автором подчеркивается, что такие организации реализуют отдельные государственно-властные полномочия, являясь при этом полноправными субъектами системы публичного управления⁴.

При этом у различных видов организаций объем передаваемых полномочий публично-правового характера может существенно отличаться.

Так, значительный объем таких полномочий передается в настоящее время государственным корпорациям и публично-правовым компаниям. Так, М. В. Карасева, рассматривая финансы государственных корпораций, выделяет их из финансов организаций в качестве отдельного звена финансовой системы. Среди прочего автором обосновывается такой подход тем, что указанные некоммерческие организации являются конгломератами, объединяющими множество государственных унитарных предприятий и учреждений, и выполняют в отношении них властные полномочия⁵.

О схожести правового статуса публично-правовой компании в целом с государственным органом, а также об особом характере ее прав на имущество, в том числе на денежные средства в соответствующих денежных фондах, предназначенных для реализации возложенных на нее

государством публичных функций, отмечается в научной литературе⁶.

Среди некоммерческих организаций, на которые возлагается выполнение публичных функций, можно рассмотреть и службу обеспечения деятельности финансового уполномоченного. Однако изучение вопроса о финансах данной службы невозможно без понимания правового статуса финансового уполномоченного, для обеспечения деятельности которого она и создана.

Должность финансового уполномоченного появилась благодаря принятому в 2018 г. Федеральному закону № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (далее – Закон № 123-ФЗ). Как указывалось в пояснительной записке к данному закону, введение такой должности на примере положительного опыта нескольких европейских стран позволит облегчить бремя работы для финансовых организаций, сэкономить издержки и время потребителя, надзорного органа, а также позволит избежать обращения в суд⁷.

Указанный закон ввел обязательный досудебный порядок урегулирования споров в определенных сферах, возникающих между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями, через финансовых уполномоченных. По общему правилу потребитель финансовых услуг не вправе обратиться в суд, первоначально не воспользовавшись порядком урегулирования спора через финансового уполномоченного и не получив от него решения по обращению. Хотя в Законе № 123-ФЗ и предусмотрено несколько исключений из этого правила, но все они касаются невозможности по каким-либо причинам реализовать им свое право на защиту через финансового уполномоченного (ч. 1 ст. 25 Закона № 123-ФЗ).

В одном из недавних постановлений от 12 марта 2024 г. № 10-П Конституционный Суд РФ рассмотрел правовой статус финансового уполномоченного, правовую природу платы, взимаемой им за рассмотрение обращений третьих лиц, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, а также денежного фонда, в котором

³ См. например: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публично-права // Журнал рос. права. 2005. № 5. С. 16–26; Лафитский В. И. К вопросу о юридических лицах публично-права // Там же. 2011. № 3. С. 103–108; Лаутс Е. Б. Юридическое лицо публично-права и публично-правовая компания // Банковское право. 2011. № 6. С. 53–61.

⁴ См.: Россинский Б. В. Значение организаций, реализующих государственно-властные полномочия, в системе публичного управления // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2024. № 2. С. 3–9.

⁵ См.: Карасева М. В. Децентрализованные финансы... С. 47.

⁶ См. подробнее: Зайцева Ю. А. Публично-правовые компании в России: проблемы правового статуса: монография. М.: Юстицинформ, 2024. 224 с.

⁷ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/517191-6> (дата обращения: 15.03.2025).

аккумулируется указанная плата помимо других источников финансирования⁸.

В вышеприведенном постановлении Конституционный Суд РФ отмечает, что финансовый уполномоченный имеет публично-правовой статус, объясняя это, прежде всего, следующим. Требования, предъявляемые к финансовому уполномоченному, а также запреты и ограничения, во многом схожи с теми, которые установлены для лиц, занимающих государственную должность.

В научной литературе, в свою очередь, отмечается, что финансовый уполномоченный не является органом государственной власти, но при этом обладает отдельными его функциями, прежде всего - функцией разрешения спора между конфликтующими сторонами⁹.

Помимо должности финансового уполномоченного в Законе № 123-ФЗ предусмотрено учреждение Банком России службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного в форме автономной некоммерческой организации.

Как и любая другая, деятельность финансового уполномоченного требует финансирования. Для этого создается специальный денежный фонд, который формируется за счет различных источников.

Указанный денежный фонд принадлежит на праве собственности службе обеспечения деятельности финансового уполномоченного, которая осуществляет управление содержащимися в нем денежными средствами. Конституционный Суд РФ в упомянутом постановлении № 10-П отметил, что указанная служба обладает отдельными элементами публично-правового статуса. Это связано с тем, что она учреждается Банком России, а ее руководитель назначается и освобождается от должности Председателем Банка России. Кроме того, средства данного фонда аккумулируются на специальном банковском счете в Банке России, который открывается службе

обеспечения деятельности финансового уполномоченного. Это свидетельствует об особой значимости денежных средств, содержащихся в данном фонде¹⁰.

С одной стороны, государство не претендует на данный денежный фонд, о чем свидетельствуют положения Закона № 123-ФЗ о невозможности обратиться на него с иском по обязательствам публично-правовых образований, а также Банка России. Но, с другой стороны, средства фонда носят строго целевой характер, так как могут использоваться либо на цели, указанные в Законе № 123-ФЗ (ч. 1 ст. 10), либо на те, которые определяются Советом службы финансового уполномоченного. В свою очередь, в указанный Совет входят представители со стороны государства, а именно пять представителей Банка России и три представителя Правительства РФ. Такой состав свидетельствует о связи с государством на постоянной основе.

В научной литературе уже высказывалось мнение о публичном характере данного денежного фонда и его финансово-правовом регулировании. В качестве обоснования приводились следующие аргументы. Указанный фонд функционирует и используется с целью достижения публично-значимой функции (защита прав и законных интересов потребителей финансовых услуг) и публичного интереса (эффективное функционирование финансового рынка). Его средства расходуются строго для достижения целей, которые определены Законом № 123-ФЗ. В качестве источников его формирования выступают обязательные взносы финансовых организаций, порядок исчисления и уплаты которых свидетельствует о властном характере отношений и императивном характере правовых норм. Кроме того, на публичный характер рассматриваемого фонда указывает аккумулирование его средств за счет имущественных взносов публичного субъекта – Банка России¹¹.

В данном подходе ключевыми в определении финансово-правовой природы указанного денежного фонда являются его функциониро-

⁸ См.: По делу о проверке конституционности частей 4 и 5 статьи 9, части 6 статьи 16, частей 1 и 4 статьи 18, частей 1, 2 и 11 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» в связи с жалобой гражданки Ю. Д. Бронниковой : постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2024 г. № 10-П.

⁹ См.: Рожественская Т. Э., Гузнов А. Г. Особенности правового статуса финансового уполномоченного // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 10. С. 48.

¹⁰ Такие же правила установлены, например, и для денежного фонда обязательного страхования вкладов, принадлежащего на праве собственности госкорпорации «Агентство по страхованию вкладов».

¹¹ См. подробнее: Сурменева Е. А., Беликов Е. Г. Финансово-правовые аспекты функционирования института финансового уполномоченного // Банковское право. 2024. № 4. С. 28–35.

ние в целях удовлетворения публичного интереса и выполнение за счет его средств публично значимой функции.

В научной литературе при решении вопроса о том, является ли конкретное имущественное правоотношение финансово-правовым, предлагается использовать следующие признаки.

Главным квалифицирующим признаком выступает факт перемещения финансовых ресурсов от одного субъекта к другому.

Вторым признаком данного рода правоотношений служит факт перемещения этого финансового ресурса от различных субъектов либо к государству и муниципальному образованию, либо к иному субъекту права, наделенному публичной функцией в области публичных финансов, т. е. функцией по собиранию финансовых ресурсов и их использованию в силу закона или иного нормативного акта на публичные цели.

Третьим признаком является то, что перемещение финансовых ресурсов в рамках имущественного финансового правоотношения всегда опосредовано, т. е. связано с публичным фондом денежных средств, в качестве которого рассматривается также негосударственный финансовый фонд.

Последний признак – властный характер таких отношений, что означает практически полное отсутствие свободы усмотрения у субъектов данных отношений и определение их поведения законом или иным нормативно-правовым актом¹².

Такие признаки используются в научной литературе для решения вопроса об отнесении отношений, опосредующих денежные фонды некоторых организаций, к предмету финансового права¹³.

Чтобы решить указанный вопрос в отношении фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного, принадлежащего, как указывалось выше, на праве собственности

автономной некоммерческой организации – службе обеспечения деятельности финансового уполномоченного, необходимо прежде всего рассмотреть источники его формирования.

Указанные источники определены в Законе № 123-ФЗ (ч. 2 ст. 10), их анализ позволяет говорить о том, что они обладают элементами публичности.

Прежде всего, к таким источникам относятся денежные средства, переданные Банком России в виде имущественного взноса (ст. 79.2 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Банке России»).

Другим источником формирования являются взносы финансовых организаций, которые уплачиваются ими на обязательной основе. Внесение данной платы на регулярной основе – условие для осуществления этими организациями деятельности на рынке финансовых услуг. Контроль за уплатой таких взносов лежит на службе обеспечения деятельности финансового уполномоченного. Именно она в случае не поступления указанных денежных средств в фонд обращается в суд за их взысканием. Стоит отметить, что для государства в лице уполномоченных им органов характерно осуществление взыскания не уплаченных в срок обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации. Для налогов и сборов в зависимости от их плательщиков возможен как бесспорный, так и судебный порядок. А для различных неналоговых платежей – судебный порядок. Поэтому возможность взыскания в судебном порядке делает схожими данные взносы с публично-правовыми платежами.

Прямого участия государства в лице уполномоченных им органов в данном контроле не предусмотрено. Вместе с тем Банк России оказывает непосредственное содействие в его осуществлении. Так, Законом № 123-ФЗ на него возлагается полномочие по предоставлению службе обеспечения деятельности финансового уполномоченного информации, необходимой для осуществления ею контроля за уплатой взносов финансовыми организациями, взаимодействующими с финансовым уполномоченным.

Особенностью данных платежей является то, что порядок их расчета утвержден Советом службы финансового уполномоченного, который, как было указано ранее, имеет в своем составе представителей государства. Им же определяются размеры дифференцированных ста-

¹² См. подробнее: *Карасева (Сенцова) М. В.* Финансовое право – идентификация предмета // Финансовое право. 2022. № 8. С. 2–6.

¹³ См., например: *Карасева (Сенцова) М. В.* Госкорпорации и публично-правовые компании как субъекты финансового права // Финансовое право. 2024. № 1. С. 11–15; *Пауль А. Г.* Использование средств негосударственных пенсионных фондов и предмет финансового права // Там же. 2025. № 1. С. 2–6; *Его же.* Формирование негосударственных пенсионных фондов и предмет финансового права // Там же. 2024. № 11. С. 6–9.

вок указанных взносов. Поэтому можно утверждать, что государство через своих представителей участвует в определении размера взносов, подлежащих уплате финансовыми организациями в анализируемый денежный фонд.

Еще одним свидетельством особой значимости данных взносов является то, что они не учитываются службой обеспечения деятельности финансового уполномоченного в качестве доходов, подлежащих налогообложению налогом на прибыль (подп. 21 п. 2 ст. 251 НК РФ).

Данные взносы, уплачиваемые финансовыми организациями на постоянной основе (ежеквартально), – не единственный случай, когда государство, возлагая на некоммерческие организации осуществление отдельных публичных функций, предоставляет им возможность собирать обязательные взносы (отчисления). Например, таким правом наделены государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов», которая контролирует уплату страховых взносов банками, принимающими во вклады денежные средства от физических лиц, в принадлежащий ей фонд обязательного страхования вкладов; публично-правовая компания «Фонд развития территорий», в компенсационный фонд которой застройщиками уплачиваются обязательные взносы; и др.¹⁴

Еще одним источником формирования денежного фонда службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного является плата за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений третьих лиц, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации. Это единственный случай, когда финансовый уполномоченный осуществляет возмездное рассмотрение спора. Размер этой платы также определяется Советом службы финансового уполномоченного, что свидетельствует, как и в случае со взносами, об участии государства в этом процессе.

В указанном выше постановлении № 10-П Конституционный Суд РФ также определил элементы публичности данной платы. Им указывается на ее обязательный характер и необходимость уплаты за выполнение публичной функции, возложенной на финансового уполномо-

ченного законом. Последний, рассматривая обращение третьего лица, выполняет по своей сути юридически значимое действие, что делает эту плату схожей с государственной пошлиной. И хотя анализ отчетов о доходах и расходах фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного с 2019 по 2023 г. показывает, что доля такой платы составляет всего лишь 2–3 % в общем объеме доходов, она всё равно продолжает оставаться одним из источников его формирования¹⁵.

Учитывая официальные данные, размещенные в ежегодных отчетах о деятельности службы финансового уполномоченного за 2019–2023 гг., основным источником формирования анализируемого денежного фонда выступали взносы, уплачиваемые финансовыми организациями¹⁶. И только в 2018 г. единственным источником формирования выступал имущественный взнос, который был внесен Банком России в денежной форме при учреждении института финансового уполномоченного.

Проанализировав источники формирования денежного фонда службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, можно заключить, что большинство из них носит публично-правовой характер.

Из всего сказанного можно заключить, что отношения по формированию денежного фонда, принадлежащего на праве собственности службе обеспечения деятельности финансового уполномоченного, за счет указанных источников подвергаются финансово-правовому регулированию, так как отвечают перечисленным выше признакам финансового имущественного правоотношения.

Библиографический список

Зайцева Ю. А. Публично-правовые компании в России : проблемы правового статуса : монография. М. : Юстицинформ, 2024. 224 с.

Карасева М. В. Децентрализованные финансы : вопросы финансово-правовой теории // Рос. журнал правовых исследований. 2023. Т. 10, № 4. С. 46–50.

Карасева (Сенцова) М. В. Госкорпорации и публично-правовые компании как субъекты финансового права // Финансовое право. 2024. № 1. С. 11–15.

¹⁴ Например, отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (атомные станции) в резервные фонды госкорпорации «Росатом».

¹⁵ См.: URL: <https://fnombudsman.ru/about/otchetyi-o-deyatelnosti/> (дата обращения: 15.03.2025).

¹⁶ См.: Там же.

Карасева (Сенцова) М. В. Финансовое право – идентификация предмета // Финансовое право. 2022. № 8. С. 2–6.

Лаутс Е. Б. Юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания // Банковское право. 2011. № 6. С. 53–61.

Лафитский В. И. К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал рос. права. 2011. № 3. С. 103–108.

Пауль А. Г. Использование средств негосударственных пенсионных фондов и предмет финансового права // Финансовое право. 2025. № 1. С. 2–6.

Пауль А. Г. Формирование негосударственных пенсионных фондов и предмет финансового права // Финансовое право. 2024. № 11. С. 6–9.

Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Особенности правового статуса финансового уполномоченного // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 10. С. 45–54.

Россинский Б. В. Значение организаций, реализующих государственно-властные полномочия, в системе публичного управления // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2024. № 2. С. 3–9.

Сурменева Е. А., Беликов Е. Г. Финансово-правовые аспекты функционирования института финансового уполномоченного // Банковское право. 2024. № 4. С. 28–35.

Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Карасевой. 4-е изд. М. : Кнорус, 2012. 608 с.

Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал рос. права. 2005. № 5. С. 16–26.

References

Zaitseva Yu. A. Public law companies in Russia: problems of legal status : monograph. Moscow : Justicinform, 2024. 224 p.

Karaseva M. V. Decentralized finance : issues of financial and legal theory // The Russian Journal of Legal Research. 2023. Vol. 10, No. 4. P. 46–50.

Karaseva (Sentsova) M. V. State corporations and public law companies as subjects of financial law // Financial Law. 2024. No. 1. P. 11–15.

Karaseva (Sentsova) M. V. Financial law – identification of the subject // Financial law. 2022. No. 8. P. 2–6.

Lauts E. B. A legal entity of public law and a public law company // Banking law. 2011. No. 6. P. 53–61.

Lafitskiy V. I. On the issue of legal entities of public law // Journal of Russian Law. 2011. No. 3. P. 103–108.

Paul A. G. The use of non-state pension funds and the financial law subject // Financial law. 2025. No. 1. P. 2–6.

Paul A. G. Establishment of non-state pension funds and the financial law subject // Financial law. 2024. No. 11. P. 6–9.

Rozhdestvenskaya T. E., Guznov A. G. Features of the legal status of the financial commissioner // Bulletin of the O. E. Kutafin University (MGUA). 2018. No. 10. P. 45–54.

Rossinsky B. V. The importance of organizations exercising state authority in the public administration system // Actual problems of administrative law and process. 2024. No. 2. P. 3–9.

Surmeneva E. A., Belikov E. G. Financial and legal aspects of the functioning of the Institute of the Financial Commissioner // Banking Law. 2024. No. 4. P. 28–35.

Financial Law of the Russian Federation : textbook / ed. by M. V. Karaseva. 4th ed. Moscow : Knorus, 2012. 608 p.

Chirkin V. E. Legal entity of public law // Journal of Russian Law. 2005. No. 5. P. 16–26.

Воронежский государственный университет
Мардасова М. Е., кандидат юридический наук,
доцент кафедры финансового права
E-mail: m.mardasova@yandex.ru

Поступила в редакцию: 18.01.2025

Для цитирования:

Мардасова М. Е. Вопросы финансово-правового регулирования децентрализованных финансов отдельных видов некоммерческих организаций // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 2 (61). С. 173–178. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/2/173-178>

Voronezh State University
Mardasova M. E., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Financial Law Department
E-mail: m.mardasova@yandex.ru

Received: 18.01.2025

For citation:

Mardasova M. E. Issues of financial and legal regulation of decentralized finance of certain types of nonprofit organizations // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2025. No 2 (61). P. 173–178. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/2/173-178>