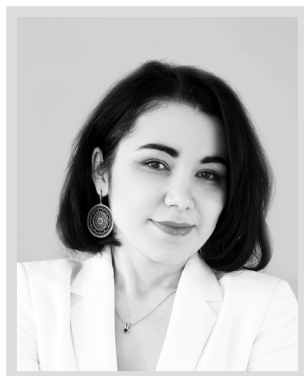


УДК 336.13

Публично-правовые образования как элемент государственного сектора экономики: роль и особенности функционирования**Шавалеева Ч.М.**

Кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры финансовых рынков и финансовых институтов
Казанского (Приволжского) федерального университета

Публично-правовые образования, обеспечивающие реализацию ключевых функций государства, играют немаловажную роль в государственном секторе экономики. С гражданско-правовой точки зрения публично-правовые образования являются одним из субъектов хозяйствования, но особый статус обуславливает различия в условиях их функционирования, рассмотрение которых представляет научный интерес. Целью исследования является изучение особенностей функционирования публично-правовых образований в Российской Федерации. В исследовании проведен анализ соответствия публично-правовым образованиям признаков юридических лиц. Сделан вывод о том, что публично-правовым образованиям соответствуют признаки, характерные всем субъектам экономики, но их проявление имеет свою специфику.

Ключевые слова: государственный сектор экономики, публично-правовые образования

Государственный сектор является одним из важнейших секторов экономики. Несмотря на множество научных публикаций, посвященных государственному сектору, в экономической литературе до сих пор нет единой исчерпывающей трактовки данного понятия. Анализируя существующие подходы к понятию «государственный сектор экономики», можно выделить несколько основных подходов к его содержанию [1, с. 185]:

1) государственный сектор рассматривается в качестве самостоятельного сектора экономики;

2) государственный сектор экономики представляется как набор объектов государственной собственности;

3) государственный сектор экономики определяется как совокупность организаций, находящихся в собственности государства.

В нормативных правовых актах в современной истории России понятие «государственный сектор экономики» впервые было обозначено в Федеральном законе от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», в ст. 2 которого в системе госу-

дарственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации выделяется прогноз развития государственного сектора экономики [2]. Данный закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в котором понятие «государственный сектор экономики» уже не упоминается.

Определение государственного сектора экономики было дано в Постановлении Правительства Российской Федерации от 09.09.1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» [3]. При этом состав хозяйствующих субъектов государственного сектора экономики был определен в Постановлении Правительства Российской Федерации от 04.01.1999 г. № 1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации», согласно которому при разработке прогноза развития государственного сектора экономики Российской Федерации к хозяйствующим субъектам государственного сектора экономики было рекомендовано относить государственные унитарные предприятия, в том числе казенные; государственные

учреждения; хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 % акций (долей) находятся в государственной собственности или в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики [4].

Позже состав хозяйствующих субъектов государственного сектора экономики был уточнен на основе Постановления Правительства РФ от 29.01.2015 г. № 72 «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом», в соответствии с которым к хозяйствующим субъектам государственного сектора относятся [5]:

- государственные унитарные предприятия, в том числе казенные;
- государственные учреждения – автономные, бюджетные и казенные;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых есть акции (доли), находящиеся в государственной собственности;
- акционерные общества, в отношении которых Российская Федерация или субъекты Российской Федерации обладают специальным правом на участие в управлении («золотая акция»).

Таким образом, согласно подходу, установленному в нормативных и правовых актах, государственный (муниципальный) сектор формируют государственные (муниципальные) организации и организации с государственным (муниципальным) участием, что соответствует наиболее распространенному в экономической литературе подходу.

На наш взгляд, при группировке секторов экономики не следует ограничиваться только организациями, следует учитывать все субъекты хозяйствования: государство – организации – домашние хозяйства, каждый из которых имеет свои цели и задачи. Имеющиеся подходы к характеристике государственного сектора экономики делают акцент только на организациях. Государство и домашние хозяйства в этом контексте рассматриваются поверхностно. Если отнесение домашних хозяйств к частному сектору не вызывает дискуссий, то статус публично-правовых требует уточнения.

Когда в составе государственного сектора экономики рассматриваются только государственные (муниципальные) организации и/или организации с государственным (муниципальным) участием, в данном секторе экономики не учитывается само публично-правовое образование как самостоятельный субъект гражданско-правовых отношений. Бесспорно, от имени публично-правовых образований действуют органы государственной (муниципальной) власти и казенные учреждения, учитываемые в составе государственного (муниципального) секто-

ра экономики. Но представлены они там в качестве юридического лица со своими целями и задачами.

Публично-правовые образования, как субъекты гражданского права, имеют все признаки, необходимые для участия в гражданском обороте, аналогичные признакам юридического лица. Соответственно, как и любой другой субъект хозяйствования, публично-правовое образование должно быть учтено в составе секторов экономики. При этом подходы, имеющиеся в экономической литературе, в соответствии с которыми в качестве элемента государственного сектора рассматривается государственная (муниципальная) собственность, на наш взгляд, являются дискуссионными. Собственность сама по себе не является сектором экономики, она может принадлежать субъекту экономики, относящемуся к тому или иному сектору, и использоваться им для выполнения его задач и функций.

Исходя из этого, мы считаем, что государственный (муниципальный) сектор экономики – это совокупность субъектов экономики, находящихся в собственности государства (муниципальных образований), в том числе публично-правовые образования, организации, а также хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля публично-правовых образований превышает 50 % (рис. 1).

Необходимость государственного (муниципального) сектора обусловлена задачами, реализацию которых он обеспечивает. При рассмотрении этого аспекта, на наш взгляд, следует отталкиваться от основных задач государственной политики, сформулированных и выделенных Р.А. Масгрейвом и П.Б. Масгрейвом, в числе которых [6, с. 26]:

- предоставление общественных благ;
- корректировка существующего распределения доходов и богатства с целью обеспечения соответствия общественным представлениям о справедливом распределении;



Рис. 1. Государственный (муниципальный) сектор в РФ

– стабилизация экономики и финансовой системы – обеспечение высокой занятости, разумного уровня цен и соответствующего уровня экономического роста.

Помимо непосредственного финансирования экономических и социальных задач через организации данного сектора государство способно стимулировать или ограничивать производство необходимых товаров и услуг, регулировать цены на них, контролировать деятельность организаций, имеющих общенациональное, стратегическое значение (рис. 2).

Несмотря на множественность хозяйствующих субъектов, входящих в государственный (муниципальный) сектор, ключевую роль в реализации общественных функций играет само публично-правовое образование. Публично-правовые образования, как субъекты гражданского права, имеют все признаки, необходимые для участия в гражданском обороте, аналогичные признакам юридического лица, в числе которых [7]:

- 1) участие в гражданском обороте и в суде от своего имени;
- 2) самостоятельная ответственность по своим обязательствам;
- 3) имущественная обособленность.

Однако проявление указанных признаков в отношении публично-правовых образований имеет свои особенности.

Рассматривая особенности первого признака – участие в гражданском обороте и в суде от своего имени – следует отметить, что, согласно ст. 125 Гражданского кодекса РФ, в гражданско-правовых отношениях публично-правовые образования могут выступать:

- непосредственно – через органы государственной (муниципальной) власти;
- опосредованно – по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

При непосредственном участии в гражданско-правовом обороте от имени публично-правового образования чаще всего выступают органы исполнительной власти в лице министерств, агентств, служб, имеющих статус казенных учреждений.

Помимо непосредственного участия в гражданско-правовых отношениях публично-правовые образования могут участвовать через официального представителя. В случаях, когда органы государственной власти, юридические или физические лица не имеют права выступать от имени публично-правового образования, они могут наделяться такими полномочиями специальными поручениями органов государственной власти.

Следующий признак публично-правовых образований, как участника гражданских правоотношений, – самостоятельная ответственность по своим обязательствам. Ст. 126 Гражданского кодекса РФ определяет, что [7]:

– Российская Федерация и субъекты РФ отвечают по своим обязательствам имуществом, принадлежащим им на праве собственности, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной собственности;

– юридические лица, созданные Российской Федерацией, субъектами РФ, не отвечают по их обязательствам;

– Российская Федерация, субъекты РФ не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законом;

– Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов РФ;

– субъекты РФ не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации.

Итак, законодательно определено, что каждое публично-правовое образование отвечает только по своим обязательствам. Однако в части ответственности по обязательствам созданных публично-правовыми образованиями юридических лиц, указанной в п. 3 ст. 126 Гражданского кодекса РФ, существуют исключения. Так, публично-правовые образования несут субсидиарную ответственность по обязательствам [7]:

1) казенных учреждений, в случае недостаточности у них денежных средств для расчетов по своим обязательствам;

2) бюджетных и автономных учреждений, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества у учреждений, на которое в соответствии с законодательством может быть обращено взыскание;



Рис. 2. Роль государственного (муниципального) сектора в экономике

3) казенного предприятия при недостаточности его имущества.

При этом имущество, закрепленное публично-правовыми образованиями за государственными (муниципальными) унитарными предприятиями и учреждениями, не может быть использовано для расчетов по обязательствам публично-правовых образований.

Третий признак публично-правовых образований, как субъекта гражданско-правовых отношений, – имущественная обособленность. Наряду с частной собственностью законодательство РФ признает государственную (муниципальную) собственность. Право собственности на имущество у публично-правовых образований возникает аналогично иным субъектам гражданских правоотношений. Однако в силу статуса публично-правовых образований они имеют особые права для отчуждения имущества.

Особенности можно выделить и в части использования государственного (муниципального) имущества – не всем закрепленным имуществом публично-правовые образования могут распоряжаться по своему усмотрению. Так, имущество публично-правовых образований подразделяется на два вида:

– имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями;
– средства бюджета и иное имущество, которое не закреплено за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, составляющее государственную (муниципальную) казну.

Несмотря на то что имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, не теряет статуса государственного (муниципального), оно находится в пользовании унитарных предприятий, казенных, бюджетных, автономных учреждений и, соответственно, не может быть без изъятия использовано публично-правовыми образованиями в целях, не связанных с деятельностью указанных организаций. В этой связи основной собственностью публично-правовых образований, которую они могут использовать в процессе своей деятельности, является имущество государственной (муниципальной) казны.

Таким образом, публично-правовые образования в настоящее время являются важным элементом государственного (муниципального) сектора экономики, обеспечивающим реализацию ключевых задач государства. Публично-правовые образования в гражданско-правовых отношениях уравниваются с юридическими лицами частного права. Однако обладают отличительными особенностями, необходимыми для реализации их основных функций.

Литература:

1. Шавалеева Ч.М., Шайхелисламов С.Р. Роль государственного сектора экономики в формировании регионального бюджета (на примере бюджета Республики Татарстан) // Финансовая экономика. – 2023. – № 3. – С. 185–188.
2. Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СПС Гарант.
3. Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СПС Гарант.
4. Постановление Правительства РФ от 04.01.1999 г. № 1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации» // СПС Гарант.
5. Постановление Правительства РФ от 29.01.2015 г. № 72 «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом» // СПС Гарант.
6. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. I: от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС Гарант.

The State as an Element of the Public Sector of the Economy: Role and Features of Functioning

***Shavaleyeva Ch.M.
Kazan (Volga Region) Federal University***

An important role in the public sector is played by public legal entities that ensure the implementation of key functions of the state. From a civil law point of view, public legal entities are one of the economic entities subject to generally established requirements, but the special status and purposes of creation determine differences in the conditions of their functioning. The article is devoted to the analysis of the peculiarities of the functioning of public legal entities in the Russian Federation.

Key words: public sector of the economy, public legal entities