

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2020.80.61.050

## Формирование института публичных финансов: зарубежный опыт и российские перспективы

**Колесников Юрий Алексеевич**

Доктор юридических наук, доцент,  
кафедра финансового права,  
Южный федеральный университет,  
344006, Российская Федерация Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 105/42;  
e-mail: yakolesnikov@sfnedu.ru

**Киселева Алла Васильевна**

Кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра финансового права,  
Южный федеральный университет,  
344006, Российская Федерация Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 105/42;  
e-mail: avkiseleva@sfnedu.ru

### Аннотация

Рассматриваются вопросы закрепления на законодательном уровне термина публичные финансы, в контексте накопленного зарубежного опыта и перспектив внутри России. В исследовании прорабатываются аспекты понимания различных критериев причисления фонда денежных систем к публичным, такие, как: критерий собственности публичного характера, критерии публичного интереса и создания субъектом права — потенциальным объектом основ финансового контроля со стороны государства, критерии централизации и автономии регулирования государством правовых норм. Задачей исследования ставится констатация отличительных особенностей публичных финансов и предпосылок их закрепления на уровне действующего законодательства. Актуальность рассматриваемой проблемы обуславливается назревшей насущной необходимостью закрепления в общественном сознании понимания значения термина «публичные финансы», а также создание необходимой правовой основы для закрепления данного термина на законодательном уровне. На сегодняшний день в обществе не существует чёткого понимания как самого термина публичные финансы, так и его значения для общества. Прикладная ценность данного исследования заключается в выявлении и констатации основных принципов, по которым идентифицируется термин публичные финансы с тем, чтобы не допускать в последующем разночтений в данном вопросе. Кроме того, ценность исследования определяется открывающейся в последующем возможностью сопоставить в данном вопросе законодательный российский и зарубежный опыт для определения основных направлений деятельности финансовых организаций в рамках действующего законодательства. Перспективы исследования в данном направлении определяются возможностью сопоставления накопленного опыта с целью определения развития существующих финансовых систем современных государств в рамках норм действующего законодательства.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Колесников Ю.А., Киселева А.В. Формирование института публичных финансов: зарубежный опыт и российские перспективы // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Том 10. № 9А. С. 448-457. DOI: 10.34670/AR.2020.80.61.050

**Ключевые слова**

Бюджетная политика, экономический рост, программно-целевое бюджетирование, устойчивый бюджет, макроэкономическое равновесие.

**Введение**

Понятие «публичные финансы» выступает базовой категорией в научных исследованиях, касающихся рассмотрения вопросов деятельности финансовых рынков [Рябова, 2017]. При этом, признаки, характеризующие публичность финансов по-прежнему нельзя считать полностью определёнными по причине значительного количества открытых и функционирующих фондов и сложностей их регулирования с точки зрения правовых норм. В современных условиях, характеризующихся нестабильностью в сфере финансов практически во всех странах, вопросы обеспечения устойчивого положения существующей финансовой системы обретают особое значение. На международном уровне констатируется потребность во внедрении методов качественного и эффективного распоряжения финансовыми активами со стороны государства, с применением для этого всех имеющихся у него в распоряжении законодательных рычагов. Всё это обуславливает необходимость внедрения новых подходов к вопросам управления и распоряжения публичными финансами [Ханафина, 2016].

Само понятие «финансовое право» включает в себя прямое указание на тесную связь с финансами. Финансы, являясь по своей сути категорией экономической, являются отношениями экономического характера, возникающие на последующих стадиях экономического воспроизводства, когда движение цены выпускаемого в стране продукта отделяется от движения товарной массы как таковой. В такой период происходит отделение доли различных субъектов в стоимости произведенных материальных товаров. При этом цена выпускаемого обществом валового продукта распределяется путём формирования фондов денежных средств.

Подобные фонды создают, например, организации коммерческого типа, распределяющие полученную прибыль. Денежные фонды создают на этом этапе общественного воспроизводства также государство и муниципальные формирования, применяя для этого различные формы обложения налогами. К таковым можно отнести бюджет федерального уровня, бюджеты регионов России, бюджеты местного значения, государственные внебюджетные фонды, которые составляют финансовую базу для решения базовых задач и определения функций власти. Какие бы субъекты не формировали финансовую деятельность и как бы они не действовали, их можно охарактеризовать сходными чертами. Можно выделить следующие особенности финансов с позиции экономики [Родионова, 1993]:

Налоговые выплаты каждого конкретного субъекта направляются на удовлетворение общих потребностей и с ними не связывается подача налогоплательщику всего спектра услуг, который по объёму соответствует внесённым платежам. В этом заключается основное отличие финансовых отношений от товарно-денежных, поскольку в рамках последних деньги являются товарным эквивалентом. Это можно сказать об отношениях купли-продажи, подряда и т. п. К

тому же, отношения финансовые имеют чёткую связь с созданием накоплений средств (фонды) [Ковалев, 2009].

Публичные и частные финансы. В виду того, что стоимость общественного продукта распределяется по конкретным субъектам, именно данного субъекта можно использовать как критерий классификации отношений в сфере финансов. Это даёт возможность условно делить финансы, как частные и публичные [Годме, 1978].

Последние выступают выражением той части распределительно-денежных отношений, которую связывают с созданием денежных фондов публично-территориальных образований, являющихся основой финансовой прочности государства и органов самоуправления на местах. Это даёт основания определять публичные финансы как систему созданных государством отношений в сфере финансов, в процессе которых формируются публичные денежные фонды. Распоряжение средствами этих фондов обеспечивает решение текущих задач и реализацию функций публичной власти. Комплекс денежных публичных фондов объединяет государственные бюджеты (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации) а также местные бюджеты и государственные фонды, не являющиеся частью государственного бюджета.

В целом вопрос публичных финансов и их законодательного закрепления до конца не исследован в литературе и не полностью отрегулирован в системе действующего на текущий момент времени законодательства. Финансовые системы разных стран пребывают в постоянном развитии, что требует выработки должных законодательных критериев оценки как принятой в данной сфере терминологии, так и конкретного финансового состояния отдельно взятого государства и входящих в его состав финансовых систем».

### Основное содержание

Понятие публичных финансов широко отражается в современной экономической и правовой литературе. Отечественные и зарубежные авторы проводят обширные исследования данной тематики, затрагивающие различные сферы правовой, экономической и политической систем современного общества. Так, Рябова Е.В., в своих исследованиях отмечает, что: «Категория «финансы» выступает одновременно правовой и экономической, является базовым понятием, которое используется юридическими и экономическими науками. Суть понятия «финансы» можно рассматривать как определённый процесс, экономические отношения, формирующиеся при образовании и расходовании средств денежных фондов, Также это понятие можно использовать в материальном аспекте как фонд денежных средств. Публичные финансы (как фонды денежных средств) и связанные с ними отношения экономического характера характеризуют формирование и использование фондов исключительно в целях публичности» [Рябова, 2018].

Васильева Н.В. замечает, что на сегодняшний день «...применяемый финансовой правовой наукой термин «государственные доходы» как сочетание средств бюджетов России и государственных учреждений не отражает полностью всех реалий деятельности государства в финансовой сфере в данный период развития российской экономики» [Васильева, 2015]. В то же время Рыжкова Е.А. склоняется к необходимости исследования тенденции проникновения элемента частного права в управление финансами публичного типа [Рыжкова, 2014]. Напрашивается вывод о том, что вопрос следует рассматривать в плоскости несколько иного распоряжения частными финансами в публичных интересах, нежели внедрять финансы частные

как источник государственных денежных средств (под таковыми понимаются всевозможные налоговые выплаты и т.п.).

В юридической литературе неоднократно высказывается термин «публичное» применительно к различным категориям финансов и права. В частности, Почалова В.Е., давая оценку термину «публичные финансы», обращает внимание на то, что проблемы регулирования с правой точки зрения финансовых средств частного и общественного типа весьма нелегки к разрешению и их нельзя решать по схеме «публичные финансы регулируются публичным правом, частные – частным», в основе должен лежать публичный и частный интерес [Покачалова, 2007]. При этом Нечай А.А. выдвигает предположение, что «публичные финансы выступают частью общественных правовых отношений, их следует тесно связывать с удовлетворением всех видов интереса публичного и возникают они при образовании, управлении, распределении использовании публичных фондов средств и надлежащем контроле за ходом данного процесса» [Нечай, 2005]. М.В. Карасева считает, что публичной финансовой деятельностью можно назвать государственную деятельность, работу его органов, имеющих конкретные полномочия, муниципальных формирований, а также субъектов права, которых нельзя отнести к государству, но при этом они наделены государством обязанностями к разрешению публичных финансовых вопросов [Карасева, 1998].

Накопленный зарубежный опыт в плане финансового планирования подчёркивает важность устойчивости публичных финансов. Как отмечает Obstfeld, М.: «Недавний кризис показал, насколько важной является финансовая, фискальная устойчивость. Устойчивость государственной финансовой системы не вызывает озабоченности сама по себе. Для нормального функционирования экономики важна способность правительства удерживать задолженность и постепенно её погашать. Государство должно быть в состоянии приспособиться к непредвиденным обстоятельствам, не зависящим от правительства, таким как изменения делового цикла или экономические кризисы» [Obstfeld, 2013].

Таким образом, работы современных исследователей отражают сложившееся многообразие взглядов на проблемы публичных финансов и особенности их законодательного закрепления. Данная ситуация свидетельствует о недостаточном регулировании вопросов, связанных с публичными финансами в нормативной базе действующего на сегодня законодательства и необходимости проведения дальнейших исследований в этом направлении.

В исследовании ставится задача изучения вопросов, связанных с законодательным закреплением термина публичные финансы в контексте зарубежного опыта и российских перспектив. За основу берётся изучение действующих нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность в сфере финансов, а также работ отечественных и зарубежных исследователей данного вопроса. Методология данного исследования базируется на общих и частных принципах научных разработок: методах эмпирического исследования (сбор, обобщение и изучение информации), сравнительного исследования, синтеза теоретического и практического материала. В процессе исследования проводится скрупулёзный анализ нормативных правовых актов, материалов исследований других авторов, научной литературы, значительного объёма статистической информации. Определённый объём данных был почерпнут из исследований зарубежных авторов, работающих в отрасли финансов и бюджетного планирования. Проанализированы данные из зарубежных источников, излагающих и обобщающих накопленный опыт в сфере публичных финансов и бюджетного планирования, а также освещающих вопросы законодательного закрепления термина «публичные финансы», применительно к зарубежным реалиям. Весь объём информации из зарубежных источников

переведен на русский язык и изложен в данном исследовании в целях облегчения восприятия информации и получения объективной, качественной оценки текущего положения дел в рамках проводимого исследования. На основании тщательной проработки всего исследуемого материала формируются выводы относительно реального положения дел в сфере публичных финансов и законодательного закрепления данного термина в реалиях западного общества и действующей в России нормативно-правовой системы. Определяются основные перспективы развития вопросов законодательного закрепления термина публичные финансы, применительно к реалиям российской системы действующего законодательства. Дается объективная оценка перспектив развития вопросов публичного финансирования применительно к реалиям современного российского общества, в рамках нормативно-правовых актов действующей законодательной системы.

Конституция России закрепляет понятие форм собственности: частной, государственной, муниципальной и т.д. В объеме выполненных исследовательских изысканий видится верным идентификация собственности публичной и собственности, возникающей на уровне публично-правовых отношений. При констатации того факта, что критерием зачисления денежного фонда в разряд публичных выступает право управлять и распоряжаться конкретными финансовыми средствами, принадлежащим образованиям публичного права, то к категории публичных фондов необходимо отнести бюджетные средства, финансовые ресурсы организаций муниципальных и государственных, а также унитарных предприятий, Банка России, фонды, которые пребывают в доверительном управлении.

Данная исследовательская работа полагает публичным интересом интерес государственный и общественный. Это позволяет причислить «средства бюджетов бюджетной системы, бюджетных и автономных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных корпораций, государственных и публично-правовых компаний, а также средства Банка России к публичным финансам» [Рябова, 2018]. Для должного выполнения всех декларируемых обязательств государственных органов в плане финансовой деятельности, предполагается её регулирование нормами действующего законодательства.

Бюджетная система России формирует средства всех фондов, которые принято считать публичными. Это означает, что государству следует принимать соответствующие меры по обеспечению надлежащего контроля в сфере финансов. Положениями статьи 266.1 Бюджетного кодекса закреплены обе группы объектов государственного (муниципального) финансового контроля: 1) объекты, по которым допускается проведение самостоятельного контрольного мероприятия, не зависящего от выполнения контрольного мероприятия по отношению к главному распорядителю средств бюджета (ГРБС); 2) объекты, контроль в отношении которых допустим лишь в объеме сквозной проверки ГРБС или главного администратора источников финансирования дефицита бюджета исключительно в контексте расходования адресных бюджетных ассигнований по договору, контракту либо соглашению. «Критерий подобной дифференциации контролируемых объектов очевиден: к первой группе объектов следует отнести организации, в отношении которых публично-правовые образования характеризуются имущественными правами и управленческими полномочиями; организации, учрежденные публичными правовыми образованиями, ко второй группе — организации, временно использующие целевые бюджетные ассигнования и не учрежденные публично-правовыми образованиями». [Рябова, 2018].

Доклад Еврокомиссии по вопросам финансов наглядно отражает положение дел в сфере публичных финансов в последние годы. «Ухудшение государственных финансов связано как с

работой автоматических стабилизаторов, так и с мерами принятыми правительствами для поддержания совокупного спроса и финансового сектора. Реакция европейских правительств, Европейский план восстановления экономики, допускает автоматические финансовые стабилизаторы, чтобы свободы деятельности и введения значительного дискреционного фискального стимула. Тот факт, что денежно-кредитная политика достигла своего нижнего уровня, накладывает дополнительное бремя на фискальную политику обеспечения поддержки совокупного спроса. Введение актуальных бюджетных стимулов живо обсуждается между государствами-членами ЕЭС» [Buti, 2020]. Таким образом, выводы Еврокомиссии наглядно подчёркивают важность вопросов закрепления понятия публичных финансов на законодательном уровне и необходимость контроля данного вопроса со стороны государства на уровне бюджетирования. Также отмечается зависимость публичных финансов ЕС от текущих экономических потрясений: «В 2007 году, до начала экономического и финансового кризисов, государственные финансы в ЕС и зоне евро были в их сильнейшем положении за десятилетия. Этот результат должен быть оценен в то время, как благоприятный в сложившихся экономических условиях. С наступлением кризиса в 2008 году рост ВВП резко упал и обернулся отрицательным к концу года, что привело к заметному ухудшению государственных финансов» [Buti, 2020].

В современной России понятие казны относится к гражданско-правовым, и его содержание следует определять нормами гражданского законодательства. Причем в отличие от законодательства царской России и принятой в ней доктрины права, где казной считалась сама держава как гражданско-правовой субъект [Мейер, 1997], в нынешних реалиях понятие казны стало применяться для обозначения того объёма имущества (государственного или муниципального), которое не закрепляется публичным субъектом за государственными либо общественными организациями и предприятиями. В соответствии с положениями части 2 пункта 4 статьи 214 и части 2 пункта 3 статьи 215 ГК РФ под понятие казны подпадают также и соответствующие бюджетные ассигнования (федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов), находящиеся в непосредственном распоряжении легитимной власти.

Таким образом, законодательства России и ряда зарубежных стран, являющихся членами Европейского Союза, действующими нормативно-правовыми актами закрепляют понятие публичных финансов. Этот факт подчёркивает исключительную важность рассматриваемого понятия в аспекте общественно-экономической деятельности современного общества.

Необходимость принятия правительствами стран законов, закрепляющих термин публичные финансы, констатируется многими исследователями в России и за рубежом. Novyzedlák V. и Bugyi E. отмечают: «Фискальная политика правительств, как правило, порождает дефицит, который увеличивает долг. Это порождает фискальную нагрузку на будущие поколения. Роль независимых фискальных институтов заключается в том, чтобы правильно оценить эту политику и довести ее до общественности с помощью аналитических показателей. Несомненным преимуществом их использования является то, что они упрощают общение и позволяют общественности добиться понимания и оценки мер, принятых правительством» [Novyzedlák, Bugyi, 2014].

При этом современная юридическая литература подчёркивает значение понятия публичности в финансовой сфере жизни общества. Отмечается, что публичность неразрывно связана с обеспечением именно публичного интереса. В большинстве случаев научная литература отождествляет публичный интерес с признанным на уровне государства и права и обеспеченным нормативными правовыми актами интересом социальной общности,

удовлетворение которого гарантируется и обязательно для последующей её жизнедеятельности [Тихомиров, 1995]. Нечай А.А. полагает публичный интерес как суммарный, усреднённый социальный интерес в каждой из сфер полноценной общественной жизни [Нечай, 2005]. Со своей стороны, Тихомиров Ю.А. отмечает, что термины «публичный интерес» и «публичные финансы» следует считать родовыми, поскольку они соединяют в себе куда более обширные понятия [Тихомиров, 1995]. При этом непременно следует выделить государственный, территориальный и общественный публичные интересы. Между указанными вариациями и связанных с ними публичными финансами отсутствует чёткая граница, поскольку частному интересу свойственно становится публичным и наоборот.

Подвижность публичных интересов в сфере финансов наиболее отчётливо можно видеть на примере страховой деятельности. Артёмов Н.М. и Лагутин И.Б. указывают на то, что «современная система страховых правоотношений имеет частно-публичный характер», при этом отмечая отсутствие единого подхода к разграничению частных и публичных отношений в области страхования» [Артемов, Лагутин, 2014].

Поскольку интересы частные и публичные имеют весьма размытые границы, необходим поиск критериев их разграничения. На это указывает Покачалова Е.В.: «не надо нивелировать регулируемую роль государства, обусловленную необходимостью реализации публичных, общезначимых задач и функций» [Покачалова, 2007]. Черноверхский А.М. отмечает, что: «Российская Федерация берет на себя организацию механизмов реализации признанных ею общественных интересов, а также определяет источники и правила осуществления финансирования с целью их реализации» [Черноверхский, 2010]. В свою очередь профессор Шохин С.О. справедливо указывает на тенденцию к поглощению частных финансов публичными [Шохин, 2016]. Ввиду этого представляется исключительно важным вопросом разработка концепции идентификации и структурирования публичных финансов для выравнивания публичного и частного начал в правовом поле и вопросах регулирования отношений, сформировавшихся в государственном и муниципальном секторах экономики. В этом видится перспектива дальнейших исследований в сфере публичных финансов и законодательного закрепления данного термина.

## **Заключение**

Исследование вопросов законодательного регулирования термина публичные финансы в контексте накопленного зарубежного опыта и российских перспектив привело к следующим выводам. Во-первых: в законодательствах России и ряда стран, входящих в Европейский Экономический Союз, существуют специально разработанные нормативные акты, закрепляющие понятие публичных финансов. Во-вторых: использование термина «публичные финансы» позволяет сформировать доктрину регулирования на основе существующих правовых норм всех общественных отношений, которые формируются на этапе аккумуляции средств публичных денежных фондов, призванных на надлежащем уровне удовлетворить публичный интерес, благодаря чему на них можно распространять императивный метод регулирования, полностью отвечающий действующим правовым нормам, что исключает излишнее волеусмотрение и злоупотребления со стороны частных субъектов, а также усилит контроль за их учётом и отправкой по назначению. В третьих: понятие «публичные финансы» характеризуется разнообразием форм их существования. Имеет место регулирование распределительных отношений в современном обществе финансовым правом.

Не нужно ограничивать финансовое право бюджетными рамками, поскольку в него входит не весь объём имущества государственных и общественных образований. В-четвёртых: формирования права публичного при отправлении своих функций и решении стоящих перед ними задач, могут распределять публичное имущество, формируя прочие публичные фонды кроме тех, что входят в систему государственного бюджетирования. В-пятых: публичный интерес в сфере публичных финансов следует рассматривать как усреднённый, социальный интерес, проявляющийся в любой из сфер жизни общества. Поводя итоги проведенного исследования следует констатировать тот факт, что законодательное закрепление термина «публичные финансы» в российских и зарубежных реалиях позволяет повысить прозрачность бюджетного процесса и снизить коррупционную составляющую, определяющую существование фиктивных отчётов и индикаторов.

### Библиография

1. Рябова Е.В., Публичные финансы: концептуальный взгляд на содержание. Вестник Университета имени Кутафина О.Е. (МГЮА), 8, 2017, 34-41.
2. Ханафина К.А., Международный опыт разработки и внедрения программно-целевого бюджетирования. Финансы и кредит, 33, 2016, 48-60.
3. Родионова В.М. (Ред.). Финансы. Москва: «Финансовое право», 1993, 7–11.
4. Ковалев В.В. (Ред.). Финансы. Москва: Изд-во «Прогресс», 2009, 9–10.
5. Годме П.М. Финансовое право / Пер. Р.О. Халфиной. Москва: Изд-во «Прогресс», 1978, 41.
6. Рябова Е.В. Понятие и система публичных финансов в свете проблем дифференциации публичных и частных финансов. Вестник Университета имени Кутафина О.Е. (МГЮА), 2, 2018, 21-28.
7. Васильева Н.В. Публичные доходы – новая категория финансового права. Вестник Пермского университета, 3(29), 2015, 30-38.
8. Рыжкова Е.А. Публичное и частное в финансовом прав. Lex Russica, 2014, 2, 168–175.
9. Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты Российского финансового права: дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, Саратовская государственная академия права., 2007, 602.
10. Нечай А.А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве: дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, 2005. 579.
11. Карасева М.В. Некоторые правовые проблемы государственных доходов и расходов в Российской Федерации. Правовое регулирование государственных доходов и расходов: доклады и выступления на международных научно-практической. конф., 24-26 сентября 1998. Харьков: Академия правовых наук Украины, 1998. С. 152–158.
12. Obstfeld, M. On Keeping Your Powder Dry: Fiscal Foundations of Financial and Price Stability. Tokyo: IMES institute for monetary and economic studies, Bank of Japan, Discussion Paper, 2013.
13. Buti, M. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European Economy, 4, 2020, 292.
14. Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2 ч., Москва: Статут, 1997. ,Ч. 1., 135.
15. Novyşedlák, V., Bugyi, E. How to Measure Public Finance Consolidation. Council for Budget Responsibility, 2, 2014, 42.
16. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Москва: Изд-во БЕК, 1995, 8, 496.
17. Boltho, A., Glyn F. "Prudence or Profligacy: Deficits, Debt, and Fiscal Consolidation," Oxford Review of Economic Policy, 22(3), 2016, 411-425.
18. Nazarov, V.S., Sisigina, N.N., Genetic health economy. Ekonomicheskaya Politika, 12, 2018, 152-157.
19. Nazarov, V.S., Lazaryan, S.S., Nikonov, I.V., Votinov, A.I., International trade: Research of the reasons for the fall. Voprosy Ekonomiki, 11, 2019, 209-221.
20. Артемов Н.М., Лагутин И.Б. Публичное страхование в российском финансовом праве: вопросы теории и практики. Государство и право, 2014, 6, 104– 108.
21. Черноверхский А.М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Актуальные проблемы российского права, 1, 2010, 222 с.
22. Шохин С.О. Тенденции изменения правового регулирования публичных и частных финансов: кризисный тренд. Финансовое право, 5, 2016, 21-23.

## **Legislative consolidation of the term "public finance": foreign experience and Russian prospects**

**Yurii A. Kolesnikov**

Doctor of Law, Associate professor,  
Department of Financial Law,  
Southern Federal University,  
344006, 105/42 Bolshaya Sadovaya str., Rostov-on-Don, Russian Federation;  
e-mail: yakolesnikov@sfedu.ru

**Alla V. Kiseleva**

PhD in Law, Associate professor,  
Department of Financial Law,  
Southern Federal University,  
344006, 105/42 Bolshaya Sadovaya str., Rostov-on-Don, Russian Federation;  
e-mail: avkiseleva@sfedu.ru

### **Abstract**

The issues of consolidating the term "public finance" at the legislative level are investigated in the context of accumulated foreign experience and prospects within Russia. The paper provides an in-depth study of aspects of understanding various criteria for classifying a fund of monetary systems as public, such as: a criterion for ownership of a public nature, criteria for public interest, and the creation of a legal subject as a potential object of the basis of financial control by the state, criteria for centralisation and autonomy of state regulation of legal provisions. The purpose of the study is to state the distinguishing features of public finance and the prerequisites for their consolidation at the level of current legislation. The relevance of the subject matter is determined by the urgent need to consolidate an understanding of the term "public finance" in the public mind, as well as the creation of the necessary legal framework for consolidating this term at the legislative level. To date, the society has no clear understanding neither of the very term "public finance" nor of its meaning for society. The applied value of this study is to identify and state the basic principles by which the term "public finance" is identified in order to prevent further misunderstanding in this matter. Furthermore, the value of the study lies in the subsequent opportunity to compare the legislative Russian and foreign experience in this matter for identification of the main activities of financial organisations within the framework of the current legislation. The research prospects in this direction are determined by the possibility of comparing the experience gained in order to determine the development of the existing financial systems of modern states within the framework of the current legislation.

### **For citation**

Kolesnikov Yu.A., Kiseleva A.V. (2020) Formirovanie instituta publichnykh finansov: zarubezhnyi opyt i rossiiskie perspektivy [Legislative consolidation of the term "public finance": foreign experience and Russian prospects]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10 (9A), pp. 448-457. DOI: 10.34670/AR.2020.80.61.050

---

**Keywords**

Fiscal policy, economic growth, result-oriented budgeting, sustainable budget, macroeconomic equilibrium.

**References**

1. Ryabova E. V., Public finance: a conceptual view of the content. Bulletin of the University named after O. E. Kutafin (MSAL), 8, 2017, 34-41.
2. Khanafina K. A., International experience in the development and implementation of program-targeted budgeting. Finance and Credit, 33, 2016, 48-60.
3. Rodionova V. M. (Ed.). Finance. Moscow: "Financial Law", 1993, 7-11.
4. Kovalev V. V. (Ed.). Finance. Moscow: Progress Publishing House, 2009, 9-10.
5. Godme P. M. Finansovoe pravo / Per. R. O. Khalifina. Moscow: Progress Publishing House, 1978, 41.
6. Ryabova E. V. The concept and system of public finance in the light of the problems of differentiation of public and private finance. Bulletin of Kutafin O. E. University (MSLA), 2, 2018, 21-28.
7. Vasilyeva N. V. Public revenues – a new category of financial law. Bulletin of the Perm University, 3(29), 2015, 30-38.
8. Ryzhkova E. A. Public and private in financial law. Lex Russica, 2014, 2, 168-175.
9. Pokachalova E. V. Public debt: theoretical and practical aspects of Russian Financial Law: dis. ... Dr. jurid. sciences'. Saratov, Saratov State Academy of Law, 2007, 602.
10. Nechay A. A. Legal problems of regulation of public expenditures in the state: dis. ... d-RA jurid. sciences'. Kyiv, Taras Shevchenko National University of Kyiv, 2005. 579.
11. Karaseva M. V. Some legal problems of state revenues and expenditures in the Russian Federation. Legal regulation of state revenues and expenditures: reports and speeches at international conferences. scientific and practical. conf., September 24-26, 1998. Kharkiv: Academy of Legal Sciences of Ukraine, 1998. pp. 152-158.
12. Obstfeld, M. On Keeping Your Powder Dry: Fiscal Foundations of Financial and Price Stability. Tokyo: IMES institute for monetary and economic studies, Bank of Japan, Discussion Paper, 2013.
13. Buti, M. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European Economy, 4, 2020, 292.
14. Meyer D. I. Russian Civil Law. At 2 o'clock, Moscow: Statute, 1997., Part 1., 135.
15. Novysedlák, V., Bugyi, E. How to Measure Public Finance Consolidation. Council for Budget Responsibility, 2, 2014, 42.
16. Tikhomirov Yu. A. Public Law. Moscow: BEK Publishing House, 1995, 8, 496.
17. Boltho, A., Glyn F. "Prudence or Profligacy: Deficits, Debt, and Fiscal Consolidation," Oxford Review of Economic Policy, 22(3), 2016, 411-425.
18. Nazarov, V.S., Sisigina, N.N., Genetic health economy. Ekonomicheskaya Politika, 12, 2018, 152-157.
19. Nazarov, V.S., Lazaryan, S.S., Nikonov, I.V., Votinov, A.I., International trade: Research of the reasons for the fall. Voprosy Ekonomiki, 11, 2019, 209-221.
20. Artemov N. M., Lagutin I. B. Public insurance in Russian Financial law: questions of theory and practice. State and Law, 2014, 6, 104-108.
21. Chernoverkhsy A.M. Financial and legal regulation of public expenditures in the Russian Federation: dis. ... cand. the faculty of law. sciences'. Actual problems of Russian law, 1, 2010, 222 p.
22. Shokhin S. O. Trends in the legal regulation of public and private finance: a crisis trend. Financial Law, 5, 2016, 21-23.