

А.Д. ЖУСУПОВ,
*главный научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области бюджетного,
финансового, налогового и таможенного права
Института законодательства РК,
доктор юридических наук, профессор*

ФИНАНСЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Финансы государственных учреждений обычно не выделяются в составе децентрализованных государственных финансов. Исходя из того, что государственные учреждения финансируются из бюджета, принято считать, что денежные средства этих учреждений являются неким продолжением самого бюджета и их расходы есть бюджетные расходы. В итоге эти финансы как нечто цельное вообще не рассматриваются и не исследуются.

Характеризуя институт государственных расходов, Горбунова О.Н. пишет: «Государственные расходы – это урегулированная нормами финансового права деятельность государства по расходованию разнообразных фондов денежных средств для реального обеспечения денежными средствами, финансовыми ресурсами выполнения задач и функций, стоящих перед государством в каждый данный период времени». «Каждый расход, – продолжает она, – производимый в государстве на государственные нужды и нужды общества, является обязательно финансово-правовым отношением, где права и обязанности сторон строго урегулированы нормами права и не могут быть изменены и нарушены в процессе исполнения» [1].

С такой характеристикой института государственных расходов вряд ли можно согласиться. Дело в том, что государственные расходы охватывают собой не только расходы централизованных денежных фондов государства (например, бюджета), но и децентрализованных (например, денежных фондов государственных предприятий и учреждений). При этом расходы денежного фонда могут производиться как в рамках распределительных денежных фондов, к числу которых относятся финансовые отношения, действительно регулируемые финансовым правом, так и в рамках товарно-денежных отношений. Денежные фонды государственных предприятий и учреждений расходуются в основном именно в рамках товарно-денежных отношений. Поэтому утверждение, что «каждый расход, производимый в государстве на государственные нужды, является обязательно финансово-правовым отношением», следует признать ошибочным.

В этом смысле более точным, на наш взгляд, является трактовка института государственных расходов, предложенная Химичевой Н.И. По ее мнению, «в процессе деятельности по осуществлению государственных и муниципальных расходов возникает широкий круг общественных отношений, регулируемых финансовым правом, в связи с ней – и другими отраслями права – гражданским, административным и др.» [2].

В рамках государственных расходов выделяют особую их разновидность – финансирование государственных учреждений, стоящих на бюджете и относящимся к некоммерческим организациям, действующим на праве оперативного управления имуществом, т.е. сметно-бюджетное финансирование. При этом само сметно-бюджетное финансирование определяется как порядок выделения средств из бюджетов и внебюджетных фондов для осуществления их основной деятельности.

В соответствии с ГК РК, учреждением признается организация, созданная и финансируемая его учредителем для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера.

Гражданский кодекс особо выделяет фигуру государственного учреждения. «Государственным учреждением, – определяет Кодекс, – признается учреждение, создаваемое государством в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан или нормативными правовыми актами Президента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан и акиматов областей (городов республиканского значения, столицы), района (города областного значения) и содержащееся только за счет государственного бюджета или бюджета (сметы расходов) Национального банка Республики Казахстан, если дополнительные источники финансирования не установлены законодательными актами». Кроме того, предусмотрено, что принятие государственным учреждением договорных обязательств, превышающих утвержденный план фи-

нансирования на соответствующий финансовый год, не допускается (п. 3 и 3-1 ст. 105 ГК РК) [5].

Правовой статус учреждения как юридического лица определяется Гражданским кодексом РК. Согласно статье 202 ГК РК, государственное учреждение в силу принадлежащего ему права оперативного управления осуществляет в пределах, установленных законодательными актами, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества, права владения, пользования и распоряжения этим имуществом [5].

Как уже отмечалось выше, денежные фонды государственного предприятия не рассматриваются как самостоятельный элемент финансовой системы. Считается, государственное учреждение оперирует бюджетными средствами. Такой подход игнорирует правовой режим имущества государственных учреждений. Денежные средства, выйдя из бюджета и поступив государственному учреждению, теряют свое свойство бюджетных средств. По данному поводу А.И. Худяков пишет следующее: «Денежные средства государственных учреждений выражают собой относительно обособленный от бюджета денежный фонд, который связан с бюджетом лишь постольку, поскольку бюджет выступал в качестве финансового источника формирования денежного фонда учреждения [3]. Отсюда различие и в правовом режиме этих денежных фондов. Бюджет входит в состав казны и находится в собственности государства в целом (местный бюджет – в собственности соответствующей административно-территориальной единицы). Денежные фонды государственных учреждений хотя и находятся в государственной собственности, но принадлежат учреждениям как юридическим лицам на праве оперативного управления. И естественно в состав казны они уже не входят».

Данная оценка правового режима денежных средств государственных учреждений является, по моему мнению, правильной. Признание денежных средств государственных учреждений бюджетными средствами означает, что эти деньги являются средствами казны. Однако это противоречит самому понятию «казна». В соответствии со ст. 192 ГК РК, средства бюджета входят в состав казны. Средства казны составляет имущество, не закрепленное за государственными юридическими лицами [5]. В данном случае денежные средства, переданные государственному учреждению, закрепляются за этим учреждением. Следовательно, они не могут быть признаны ни средствами казны, ни средствами бюджета. Они приобретают статус имущества, при-

надлежащего юридическому лицу в форме государственного учреждения на праве оперативного управления. Затраты государственных учреждений – это не затраты бюджета, а затраты самого учреждения. Эти затраты выражают расходование денежных фондов государственных учреждений, но уже не расходование бюджета. Расходование бюджета завершается предоставлением денег государственному учреждению в порядке бюджетного финансирования.

Отметим также, что ни в одном из построенных бюджетной системы, денежные средства государственных учреждений в качестве элемента (звена) именно этой системы не фигурирует, что является совершенно правильным.

Именно с этих позиций и должны оцениваться средства государственных учреждений, полученные им в порядке бюджетного финансирования из соответствующего бюджета.

В то же время следует подчеркнуть, что денежные фонды государственных учреждений входят в состав финансовой системы государства в качестве института такого звена, как децентрализованные финансы.

В связи с этим отметим, что многие авторы, анализируя состав финансовой системы страны, выделяют в ней в составе такого института, как «финансы хозяйствующих субъектов», финансы некоммерческих организаций. В составе этих финансов фигурируют финансы как государственных, так и негосударственных некоммерческих организаций.

Объединение в одном институте денежных фондов, находящихся в государственной и частной собственности, является необоснованным. Оно не только нивелирует различия между этими двумя формами собственности, но противоречит их назначению. Государственная собственность призвана обслуживать интересы государства – публичного субъекта; частная собственность обслуживает интересы частных субъектов. Следовательно, назначение государственных финансов, к которым относятся денежные фонды государственных учреждений, и частных финансов, к которым относятся денежные средства частных некоммерческих организаций, во многом противоположно. Кроме того, такое объединение государственных и частных финансов в одном институте не учитывает то обстоятельство, что государственные финансы – это сфера финансового права; частные финансы – сфера гражданского права. Все это создает различный правовой режим финансов государственных и частных некоммерческих организаций.

На основании изложенного можно, на наш взгляд, сделать следующие выводы.

Во-первых, отождествление финансов государственных учреждений с бюджетными финансами является необоснованным. Средства бюджета, входя в состав казны, пребывают непосредственно в государственной собственности и находятся в распоряжении самого государства (административно-территориальной единицы). Средства государственных учреждений, хотя и находятся в государственной собственности, но принадлежат уже не государству (административно-территориальной единице), а самому учреждению на основе хотя и производного от права собственности, но самостоятельного вещного права – права оперативного управления. Тот факт, что государственные учреждения финансируются из бюджета, не отменяет права оперативного управления, на основании которого осуществляют свою деятельность эти юридические лица. Деньги, выйдя из бюджета, теряют свой статус средств казны (бюджета), принадлежащих непосредственно самому государству (административно-территориальной единице) и приобретают статус денежных средств, принадлежащих конкретному юридическому лицу – государственному учреждению. По своим обязательствам государственные учреждения рассчитываются не средствами бюджета, а своими средствами, принадлежащими ему на праве хозяйственного ведения.

Во-вторых, то, что в литературе при анализе финансовой системы государства не обозначен институт «финансы государственных учреждений», свидетельствует не о том, что такого института в реальности не существует, а о том, что как экономическая, так и юридическая наука преувеличивают значение факта бюджетного финансирования этих учреждений. Одновременно эти науки игнорируют то обстоятельство, что данные юридические лица осуществляют свою деятельность, опираясь на свои финансы – денежные средства, принадлежащие им на праве оперативного управления.

В-третьих, объединение в одном институте финансовой системы финансов государственных учреждений и финансов частных некоммерческих организаций с научной точки зрения некорректно, а с правовой точки зрения вообще неправомерно, так как это приводит к отрицанию различий между государственной и частной собственностью на денежные средства.

Таким образом, финансы государственных учреждений можно выделить в качестве самостоятельного подинститута такого института финансовой системы государства, как «децентрализованные финансы».

В материальном смысле финансы государственных учреждений представляют собой денежные фонды, которыми распоряжаются данные учреждения на основании права оперативного управления.

Как экономическая категория, данные финансы представляют собой совокупность экономических отношений, посредством которых государственное учреждение формирует, распределяет и использует свои денежные фонды.

Бюджетный кодекс устанавливает, что деньги от реализации государственными учреждениями товаров (работ, услуг) подлежат зачислению в соответствующий бюджет (ст. 11 БК РК) [4].

Из этого может возникнуть впечатление, что доход государственного учреждения есть доход бюджета. Однако это не так. Деньги, полученные государственным учреждением от реализации товаров (работ, услуг), являются доходом не бюджета, а доходом самого учреждения. Эти деньги в момент своего поступления этому учреждению приобретают статус имущества, принадлежащего государственному учреждению на праве оперативного управления. Однако государство на основании ст. 205 ГК РК, выступая в качестве собственника имущества, переданного в оперативное управление учреждению, вправе осуществить изъятие этих средств. Это и сделано в форме того властного установления, которое предусмотрено названной ст. 11 БК РК. В силу данного установления указанные деньги подлежат перечислению в доход самого государства (административно-территориальной единицы) в качестве дохода соответствующего бюджета (с включением в состав соответствующей казны).

Таким образом, в данной ситуации возникают два отношения.

Первое – отношение, которое возникает между государственным учреждением, выступающим в качестве продавца товаров (работ, услуг), и покупателем этого товара (работ, услуг). Оплата этого товара является доходом учреждения, полученного в результате его коммерческой (предпринимательской) деятельности. Полученные учреждением в результате этой деятельности деньги принадлежат ему на праве оперативного управления. Это товарно-денежное отношение, регулируемое гражданским правом.

Второе отношение – это отношение, которое возникает между учреждением, с одной стороны, и государством (административно-территориальной единицей), с другой. Объектом этого отношения выступают деньги, полученные учреждением в результате реализации товаров (работ, услуг) и подлежащие перечислению государ-

ству (административно-территориальной единице) в доход соответствующего бюджета. По своей экономической природе данное отношение является финансовым – деньги одного субъекта (учреждения) перераспределяются в пользу другого субъекта (государства или административно-территориальной единицы). При этом движение стоимости в денежной форме не сопровождается встречным движением стоимости в товарной форме, т.е. данное денежное отношение носит распределительный (точнее финансовый) характер. По своей юридической природе это финансово-правовое отношение.

Таким образом, применительно к данному виду бюджетного дохода нельзя полагать, что он возникает в результате непосредственного использования государством (административно-территориальной единицей) товарно-денежного отношения и сам доход является продуктом некой его хозяйственной деятельности. Данный бюджетный доход выступает результатом принудительного изъятия государством (административно-территориальной единицей) выручки, полученной государственным учреждением в результате своей собственной предпринимательской деятельности. Субъектом, осуществляющим реализацию товаров (работ, услуг), выступает в данном случае не государство (административно-территориальная единица) в целом, а само юридическое лицо в форме государственного учреждения. Оно же является субъектом возникающих при этом экономических отношений, являющихся товарно-денежными, и правовых отношений, являющихся гражданско-правовыми отношениями.

Что касается отношений по использованию денежных фондов государственных учреждений, то основное место здесь занимают товарно-денежные отношения, которые возникают у государственного учреждения в процессе приобретения им инвентаря, приборов, канцелярских принадлежностей, коммунальных услуг, а также других вещей и материалов, необходимых ему для материального обеспечения своей деятельности.

Эти отношения регулируются нормами гражданского права. Поэтому как правовые отношения, они являются гражданско-правовыми отношениями.

Следует отметить, что Бюджетный кодекс Республики Казахстан весьма тщательно регулирует порядок осуществления государственными учреждениями своих расходов, оговаривая их производства особыми процедурами и предусматривая меры контроля за их осуществлением. Все это направлено на то, чтобы обеспечить сохранность бюджетных средств, не допустить их расточительного и нецелевого использования.

Оплата государственным учреждением приобретаемых товаров (работ, услуг) производится по довольно сложной схеме. Во-первых, учреждение должно иметь индивидуальный план финансирования.

Во-вторых, оно обязано получить от уполномоченного органа по исполнению бюджета разрешение – документ, определяющий объем бюджетных средств, в пределах которого государственные учреждения принимают обязательства.

В-третьих, надо зарегистрировать свою гражданско-правовую сделку в центральном уполномоченном органе по исполнению бюджета и получить от него уведомление о регистрации.

В-четвертых, для осуществления платы в целях исполнения своего обязательства государственное учреждение должно представить в уполномоченный орган по исполнению бюджета подтверждающие документы, а именно уведомление о регистрации этой сделки и счет к оплате. Причем здесь на уведомлении уже требуется три вида подписей, заверенных печатью:

- 1) первого руководителя центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета;
- 2) физических и юридических лиц, оказывающих услуги по поставке товаров (выполнению работ или оказанию услуг);
- 3) первого руководителя и главного бухгалтера государственного учреждения.

В-пятых, учреждение должно оформить в центральном уполномоченном органе по исполнению бюджета счет к оплате, который является основанием для осуществления платежа в пользу получателя бюджетных средств (т.е. лица, которое реализовало учреждению товары, оказало ему услуги, выполнило для него работы).

В связи с этим следует отметить, что процедура оплаты государственным учреждением приобретаемых товаров (работ, услуг) является весьма сложной. В данной ситуации возникает два вида правоотношений: первое – само товарно-денежное отношение, в рамках которого учреждение, выступающее в качестве покупателя, приобретает товары (работы, услуги); второе – платежное (или расчетное) отношение, в рамках которого производится оплата приобретенных учреждением товаров (работ, услуг). Особенностью этого отношения выступает то, что в качестве плательщика за приобретенные учреждением товары (работ, услуги), выступает фактически не само учреждение, рассчитываясь своими средствами, находящимися на своем банковском счете. Плательщиком выступает «уполномоченный орган по исполнению бюджета». Именно на ос-

новании его указания производится списание соответствующей суммы денежных средств с единого казначейского счета и зачисление этой суммы на счет продавца товаров (работ, услуг). Также положение делает право оперативного управления, которым реально располагает государственное учреждение, весьма ограниченным.

Государственное учреждение ограничено в использовании и тех денежных средств, которые оно получило в результате осуществления своей предпринимательской деятельности.

Так, Бюджетный кодекс устанавливает, что для осуществления операций за счет денег от реализации государственным учреждением товаров (работ, услуг), остающихся в их распоряжении, это учреждение ежегодно составляет план поступлений и расходов указанных денег по видам товаров (работ, услуг).

Этот план утверждается администратором бюджетных программ по согласованию с уполномоченным органом по исполнению бюджета.

Кроме того, администратор бюджетных программ составляет сводный план поступлений и расходов денег от реализации государственными учреждениями товаров (работ, услуг) по соответствующей бюджетной программе (подпрограмме) на основе представленных этими учреждениями индивидуальных планов поступлений и расходов остающихся в их распоряжении денег от реализации товаров (работ, услуг).

Приобретение товаров (работ, услуг) за счет указанных денег осуществляется в соответствии

с законодательством Республики Казахстан о государственных закупках.

Гражданско-правовые сделки, осуществляемые за счет денег, полученных учреждением от реализации (работ, услуг), подлежат регистрации в таком же порядке, как и сделки, осуществляемые за счет бюджетных средств (ст. 96 БК РК) [4].

В заключение отметим, что правовой режим финансов государственных учреждений нуждается, по нашему мнению, в совершенствовании. Это должно выразиться в упрощении порядка использования денежных средств, принадлежащих этим учреждениям (как тех, которые выделены из бюджета, так и тех, которые получены в результате собственной коммерческой деятельности), и упрощении системы расчетов с клиентами данных учреждений и потребителями их услуг. Для этого требуется расширить права государственных учреждений в расходовании принадлежащих ему денежных средств.

Обеспечение сохранности этих средств, предупреждение их нецелевого использования и недопущение их разбазаривания должно обеспечиваться не путем ограничения права оперативного управления, на основании которого осуществляют свою деятельность государственные учреждения, и централизации производства платежей за приобретаемые этими учреждениями товары (работы, услуги), как это имеет место сейчас, а путем усиления контроля за финансовой деятельностью указанных учреждений.

Использованная литература

1. Финансовое право. Учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. - М., 2003. - С. 315, 316.
2. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. - М., 2002. - С. 630, 637, 644.
3. Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Особенная часть: Уч.. - Алматы, 2002. - С. 340.
4. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года №95 IV. - Алматы: Юрист, 2009. - 136 с.
5. Гражданский кодекс Республики Казахстан. - Алматы, 2003.

* * * * *

Аталған мақалада мемлекеттік мекемелердің қаржысына сипаттама беріледі, сондай-ақ оларды қаржыландырудың әртүрлілігі және реттеудің құқықтық тәртібі ерекшеленеді.

В данной статье дается характеристика финансов государственных учреждений, а также выделяется разновидность - их финансирование, и правовой режим регулирования.

This article describes the state of finance institutions, as well as allocated species - their funding and the legal regime.