

*Календеров У.И.*

**МЕКЕМЕЛЕРДИН БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН КИРЕШЕЛЕРИНИН  
КЭЭ БИР МАСЕЛЕЛЕРИ**

*Календеров У.И.*

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДОХОДОВ УЧРЕЖДЕНИЙ  
ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ**

*U.I. Kalenderov*

**SOME OF THE ISSUES OF THE THE INCOMES OF INSTITUTIONS  
ORGANS MANAGEMENT**

УДК: 342/354.336.14 (04)

*Макалада жарандык-укуктук мамилелердин субъекттери катары, башкаруу органдары болуп саналган мекемелердин кирешелери тууралуу маселеси каралат. Аларды андан ары пайдалануунун перспективалары, жарандык жана бюджеттик мыйзамдардын ченемдеринин өз ара таасири белгиленет.*

**Негизги сөздөр:** мекемелердин кирешелери, акы төлөнүүчү кызмат көрсөтүүлөр, финансы, өздүк финансылык каражаттар.

*В статье рассматриваются вопросы доходов учреждений, являющихся органами управления, как субъекты гражданско-правовых отношений. Отмечаются перспективы их дальнейшего использования, взаимное влияние норм гражданского и бюджетного законодательства.*

**Ключевые слова:** доходы учреждений, платные услуги, финансы, собственные финансовые средства.

*The article deals with the issue of income of institutions that are governing bodies, as subjects of civil-law relations. Prospects for their further use, mutual influence of the norms of civil and budget legislation are noted.*

**Key words:** incomes of institutions, paid services, finances, own financial resources.

Система или перечень услуг имеющих права оказывать в рамках субъективного права государственных учреждений (органов управления), как некоммерческих организаций. Финансы указанных учреждений, т.е. органы управления также имеют доход, которые в свою очередь составляют одним из источников формирования государственного бюджета.

На сегодняшний день органы управления государства также являются субъектами гражданского права. Этому свидетельствуют нормы гражданского законодательства, так в ст. 168 Гражданского кодекса установлено к Кыргызской Республике как субъекту гражданских правоотношений применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в этих отношениях, если иное не вытекает из закона или ее особенностей, как субъекта гражданских правоотношений. Соответственно все органы управления создаются в организационной форме юридических лиц – учреждение (ст. 164 Гражданского кодекса) и всеми необходимыми правами, закрепленными в гражданском законодательстве, данные органы управления обладают, в частности по привлече-

нию денежных средств от физических и юридических лиц.

Данная возможность на современном этапе регулируется ст. 85 Гражданского кодекса предоставляющий возможность с одной стороны учреждениям (в том числе органам управления государства) наравне с некоммерческими организациями заниматься предпринимательской деятельности; с другой – ограничивающий их предпринимательскую деятельность тем, что данная деятельность должна служит уставным целям.

Также, в ст. 231 Гражданского кодекса определено, что если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступает в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Необходимо отметить, что на самом деле речь не идет о предпринимательской деятельности. Данные средства таких учреждений не является новой для современного Кыргызстана. Поскольку, бюджетные учреждения, в том числе органы управления, имели данные средства и они именовались специальными средствами учреждений [1].

Так, еще в советское время в учебниках по финансовому праву было определено, что в 1980-х годах более 40 процентов средств государственного бюджета расходуются на социально-культурные мероприятия, из них значительные средства используются за счет специальных средств [3].

В условиях признания единственным собственником всего имущества общества за государством, в свое время данные средства учреждений, в том числе органов управления, понимались как децентрализованные денежные фонды служат для стимулирования роста производительности труда, повышение эффективности производства и качества [4].

Братусь С.Н. исследуя правовое положение юридических лиц в советском гражданском праве в отношении «специальных средств» бюджетных учреждений отмечает, что наличие всех этих доходных источников создает дополнительную материальную базу для учреждений, повышает его заинтере-

сованность в результатах его деятельности и вместе с тем сокращает ассигнования по госбюджету [5].

Однако, последние десятилетия, с переходом на рыночную экономику, определенная гражданским законодательством права на активную экономическую деятельность для учреждений, органов управления, стало восприниматься как необходимая мера для увеличения собственных доходов таких учреждений, посредством использования всевозможных путей по расширению действий.

Наличие их собственных финансовых средств или стремление к увеличению данных средств учреждениями, органами управления приводит к удалению от поставленных задач – с одной стороны, с другой – ко все большему появлению ведомственного интереса при увеличении собственных доходов органов управления. В последующем, влияющем на соответствующее регулирование общественных отношений. В особенности на предпринимательскую деятельность, поскольку какие-либо доходы изымаемые государственными органами связаны с деятельностью бизнес структур [2].

Именно поэтому еще в 2004 г. была утверждена Концепция дерегулирования экономики, основной задачей которой было – ослабление бюрократического давления на бизнес и повышение уровня экономической свободы для всех участников хозяйственной деятельности. При этом одним из направлений политики признавалось реформирование системы обязательных платежей, осуществляемых субъектами предпринимательства за ведение бизнеса. В связи с чем был установлен запрет на формирование специальных средств и внебюджетных фондов развития органов государственного управления и их структурных подразделений за выполнение ими функций по государственному регулированию предпринимательской деятельности

Однако несмотря на это и в последующие периоды данная проблема оставалась не решенной, т.е. в качестве доходов (специальных средств) учреждений, органов управления, признаются те доходы, которые в принципе не должны поступать и не должны изыматься в счет указанных учреждений, например:

- средства специального счета Государственного агентства по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве Кыргызской Республики формируется за счет ежегодной платы регулируемых субъектов в размере 0,15 процента от выручки лицензиата от лицензируемой деятельности (положение «О специальном счете Государственного агентства по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве Кыргызской Республики», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 9 июня 2011 года №295).

При этом, с принятием Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, который вступил в силу в 2017 году, достаточно четко перестроил структуру

доходов от оказания платных услуг учреждений, в том числе органов управления.

Так, еще в 2012 когда был одобрен проект Бюджетного кодекса на уровне Правительства, ставился вопрос о необходимости трансформации зарабатываемых бюджетными учреждениями средств. При этом в справке-обоснования к проекту Бюджетного кодекса было отмечено, что в связи с методологической неопределенностью и противоречивостью в законодательстве вопросов формирования доходов от специальных средств бюджетных учреждений в проект Кодекса в целях упорядочения системы специальных средств и эффективного использования средств бюджета вводится статья "Доходы бюджетных учреждений от реализации товаров (работ, услуг)". В данной статье уточняется состав доходов бюджетных учреждений от реализации товаров (работ, услуг), а также доходы, которые не могут включаться в данный перечень.

В этом плане еще более реформаторской нормой Бюджетного кодекса оказалось норма, которая привязала платные услуги с реестром государственных услуг, которая поставила естественный заслон во включение в перечень платных услуг оказываемых именно учреждениями-органами управления государства.

Каким образом ставится так называемый заслон в этом случае? Реестр государственных услуг регламентируется Законом Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах». При этом в ст. 1 указанного закона отмечено, что деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, иных государственных и муниципальных учреждений по реализации функций государственного надзора, контроля и лицензионных требований к деятельности по предоставлению государственных и муниципальных услуг не относится и регулируется в ином порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Это однозначно определяет, что функции по государственному регулированию предпринимательской деятельности, то есть за счет денежных поступлений от выдачи ими различных государственных разрешений, лицензий, документов о соответствии предпринимательской деятельности и ее результатов обязательным государственным требованиям, обязательного согласования инвестиционной и иной документации, проведения контрольно-надзорных мероприятий (проверок), более того отчислений от финансовых санкций, штрафов и пени не могут являться государственной услугой. Соответственно в реестр государственных услуг не может включиться вышеуказанная деятельность [6].

Сравнительный анализ республиканских бюджетов на 2016 г. и бюджета на 2017 год показал, что именно в результате принятия Бюджетного кодекса, который определил иные меры по формированию специальных средств привел к увеличению неналоговых доходов в 2017 г. на сумму – 3986,8 млн. сомов или на 31,6%, за счет сокращения специальных

средств (по государственным пошлинам, сборам, административные штрафы и др).

Далее, необходимо отметить, что наличие собственных доходов (специальных средств) учреждений-органов управления в виде государственных пошлин, сборов, административных штрафов или получения платы за выполнения государственными органами контрольно-надзорных и регулирующих функций приводит в противоречию с гражданским законодательством. Поскольку, учреждениям, в том числе органам управления согласно Гражданскому кодексу (ст. 231) дается возможность иметь собственные доходы. В ст. 168 Гражданского кодекса также отмечается, что к Кыргызской Республике как субъекту гражданских правоотношений применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в этих отношениях, если иное не вытекает из закона или ее особенностей [7], как субъекта гражданских правоотношений.

Иначе говоря законодательство не допускает иметь даже таким учреждениям собственные доходы, которые не являются предметом гражданско-правовых отношений. Поскольку, в п.5 ст.1 Гражданского кодекса определено, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Здесь и в последующем возникает вопрос могут ли являться государственными пошлины, сборы, административные штрафы или получения платы за выполнения государственными органами контрольно-

надзорных и регулирующих функций предметом имущественных отношений?

На этот вопрос можно однозначно ответить, что изымание указанных средств не является имущественно-правовыми отношениями и они никак не могут регулироваться гражданским законодательством. Об этом, прямо сказано во всех имеющихся комментариях к норме Гражданского кодекса, где определено, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

#### Литература:

1. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. - М.-Л.,1948. - С.323.
2. Петров Д. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. - СПб., 2002. - С. 142.
3. Бекерская Д.А. Правовое регулирование специальных (внебюджетных) средств: Учеб. пособ. - Одесса, 1973. - С. 10.
4. Советское финансовое право/ Под. Ред. Е.А. Ровинского. - 3-изд. - М.,1978. - С. 7.
5. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. Учебник. - М., 1947.
6. Писарева Е.Г. « Институт финансов государственных учреждений на современном этапе и его юридическая конструкция» // Юридическая техника. - М., 2013. - №7 (ч. 2). - С. 606.
7. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. - Киев, 1981. - С. 141.

Рецензент: к.ю.н. Насбекова С.К.