

Фархад Карагусов,
член Международной академии сравнительного правоведения (IACL),
доктор юридических наук, профессор

Об улучшении правового режима государственных эмиссионных ценные бумаги и уточнении правового статуса государственных учреждений по законодательству Республики Казахстан

Законодательное регулирование выпуска, размещения и обращения государственных эмиссионных ценных бумаг («ГЦБ») в Казахстане в качестве инструментов государственного заимствования в целом соответствует международным стандартам относительно содержания регулирующих источников и инфраструктуры рынка ГЦБ. Однако по ряду аспектов это законодательство нуждается в серьезном улучшении.

I. Выпуск ГЦБ определен одной из двух допустимых форм государственного заимствования. Бюджетный кодекс императивно и исчерпывающе устанавливает, что государственные займы могут привлекаться только Правительством, Национальным Банком, местными исполнительными органами и аппаратами местных акимов. При этом, для привлечения государственных займов Правительство Республики Казахстан выпускает казначейские обязательства, а Национальный Банк Республики Казахстан («Нацбанк») - краткосрочные ноты Нацбанка.

Таким образом, приобретает ли субъект казначейские обязательства Правительства или ноты Нацбанка, конечным должником этого субъекта является государство, отвечающее по данным обязательствам средствами государственной казны и иным государственным имуществом. Практическое значение этот момент имеет как для защиты прав владельцев ГЦБ, так и для деятельности компаний, которые приобретают ГЦБ с целью извлечения прибыли от операций с ними и/или инвестирования в ГЦБ своих временно свободных денежных средств с целью сохранения их стоимости.

II. Привлеченные за счет выпуска ГЦБ средства учитываются по-разному в зависимости от эмитента, ибо Гражданский кодекс (ГК) разделяет государственную собственность на республиканскую и коммунальную, а также разделяет государственную и местную казну, с одной стороны, и имущество, закрепленное за государственными юридическими лицами, с другой стороны (п. 1 ст. 192 ГК).

Согласно ГК, средства республиканского и местных бюджетов, а также иное государственное или коммунальное имущество, не закрепленное за республиканскими или коммунальными юридическими лицами, составляют, соответственно, государственную или местную казну. [Обратим внимание на несогласованность ГК и Бюджетного кодекса, ибо согласно ст. 6 Бюджетного кодекса «государственным бюджетом является централизованный денежный фонд государства, объединяющий

республиканский и местные бюджеты ...». Думается, что используемый в ГК термин «государственная казна» должен относиться ко всей совокупности бюджетов, составляющих государственный бюджет согласно терминологии Бюджетного кодекса, а не только к республиканскому бюджету.]

Но большее значение имеет то, что само деление на республиканскую и коммунальную собственность с позиций гражданского права бессмысленно, ибо собственность однородна независимо от того, кто является ее субъектом. А когда ее субъектом является государство, представляемое различными государственными органами, государство и является собственником имущества, и это не должно отражаться на степени защиты гражданских прав. И самое главное: содержащееся в ст. 113 ГК разграничение ответственности Республики Казахстан и административно-территориальных единиц представляется необоснованным, ибо так называемые «административно-территориальные единицы» в обороте представлены именно государственными органами (не органами местного самоуправления), а их имущественный статус основан на обладании государственным имуществом (не собственностью местных общин). Какое-либо разделение на республиканский и местный уровень было бы обоснованным только в случае признания муниципальной собственности местных сообществ / общин, управляемой избираемыми этими сообществами (местным населением) органами самоуправления.

III. Закон исчерпывающе определяет цели выпуска государственных эмиссионных ценных бумаг, удостоверяющих отношения займа. В соответствии с Бюджетным кодексом такие ГЦБ могут выпускаться только для финансирования дефицита государственного бюджета либо для «содействия развитию внутреннего рынка долговых инструментов». Очевидно, что для финансирования дефицита бюджета могут выпускаться только казначейские обязательства. Однако, видимо, казначейские обязательства могут также выпускаться и для второй цели, что допускает непрозрачность целеполагания при выпуске ГЦБ и более высокий риск неэффективного использования привлеченных государственных средств, как и злоупотреблений при их освоении.

[Причем вторая из вышеназванных целей была предусмотрена в законодательстве Казахстана с принятием действующего Бюджетного кодекса, а до 2009 года ранее действовавший Бюджетный кодекс 2004 года в этом аспекте полностью соответствовал упомянутому международному стандарту, поскольку совершенно однозначно устанавливал, что «заимствование Правительством Республики Казахстан осуществляется [только – автор] в целях финансирования дефицита республиканского бюджета».]

В этой связи, чрезвычайно важным представляется отказ от расширения цели государственного заимствования за счет ГЦБ,

выпускаемых центральным и местными исполнительными органами, ограничив ее только финансированием дефицита государственного бюджета. Любые иные цели, связанные с исполнением государственных функций, могут достигаться иными способами, широко распространенными в праве и практике экономически развитых государств, и прежде всего – в государствах, участвующих в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В том числе с использованием правового института юридических лиц публичного права (см. ниже).

IV. Помимо этой проблемы такое регулирование создает законодательное препятствие для выпуска ГЦБ Нацбанком, поскольку Нацбанк не имеет отношения непосредственно к формированию и исполнению государственного бюджета. Поэтому Нацбанк не может выпускать ГЦБ ни для покрытия дефицита государственного бюджета, ни для развития рынка долговых ценных бумаг. В действующих Правилах и условиях выпуска, размещения, обращения и погашения краткосрочных нот Нацбанка определено указано, что такие ноты «представляют собой инструмент денежно-кредитной политики Национального Банка, предназначенный для регулирования ставкой вознаграждения на финансовом рынке».

Устранение этого несовершенства юридической техники представляется крайне важным в контексте согласования норм Бюджетного кодекса и Закона о Национальном Банке, поскольку подобные недостатки законодательства обуславливают снижение твердости гражданского оборота, ненадлежащий уровень защищенности гражданских прав и негативное влияние на общий уровень правовой культуры в целом.

V. Не менее важным аспектом является то, что согласно ГК в состав государственной казны не включается имущество, закрепленное за государственными юридическими лицами – государственными учреждениями и предприятиями на праве хозяйственного ведения. Так, например, будучи уполномоченным осуществлять государственное заимствование от имени Республики Казахстан, Нацбанк является не только государственным органом, но и юридическим лицом в организационно-правовой форме республиканского государственного учреждения. В связи с этим, Нацбанк не является собственником закрепленного за ним имущества и получаемых им доходов; а полученный им чистый доход либо зачисляется в счет увеличения капитала Нацбанка (то есть в состав закрепленного за Нацбанком государственного имущества) либо перечисляется в государственный бюджет, то есть в государственную казну.

Это имеет значение в связи с тем, что ст. 44 ГК ограничивает возможность обращения взыскания по обязательствам учреждения только на находящиеся в его распоряжении деньги, а при их недостаточности

ответственность по таким обязательствам возлагает на учредителя учреждения. В свою очередь, Закон о государственном имуществе прямо запрещает обращение взыскания на иное имущество государственного учреждения.

Профессор Ю.Б. Басин призывает помнить, что «учреждения (их имущество) являются собственностью их учредителей... Учреждения обладают имуществом на праве оперативного управления. В отличие от предприятий на праве хозяйственного ведения они финансируются из государственного бюджета, работают на основе государственной сметы, все свои действия совершают в пределах, разрешенных государством, по первому требованию передают ему свое имущество, полностью ему подконтрольны. Естественно поэтому, что государство [подчеркнуто автором] должно нести ответственность (причем только дополнительную, субсидиарную) по долгам своих учреждений» [1, с. 77].

Поэтому учредителем любого государственного учреждения следует признавать именно государство (не конкретный государственный орган, который по законодательству также является юридическим лицом в форме государственного учреждения), в связи с чем, представляется недостаточно обоснованным существующее разграничение ответственности государства по обязательствам государственного учреждения как в принципе, так и в зависимости от того, является ли оно республиканским или местным государственным юридическим лицом, представляется, по крайней мере.

VI. Прямое обращение к государственному бюджету как должнику в субсидиарном обязательстве по неисполненным обязательствам любого государственного учреждения представляется справедливым с точки зрения защиты имущественных прав контрагентов государственных учреждений в имущественных отношениях и обеспечения определенности делового оборота, а также в целях содействия более ответственному исполнению своих должностных обязанностей и распоряжению должностными полномочиями со стороны государственных служащих.

С учетом этого, предусмотренные в ст. 202 Бюджетного кодекса правила, относящиеся к распределению обязательств по погашению и обслуживанию государственного долга между Правительством и местными исполнительными органами целесообразно пересмотреть. В частности, для целей определения порядка обращения к государственной казне как источнику конечного исполнения обязательств по государственному займу содержание пп. 1 и 2 этой статьи еще могут сохраняться. Однако содержание ее п. 3 о том, что «Правительство Республики Казахстан и местные исполнительные органы не отвечают по обязательствам друг друга», представляет необоснованным, ибо местные исполнительные органы являются элементами государственной структуры Республики Казахстан (а не органами местного самоуправления на основе публичной или иной муниципальной собственности). Более того, такое ограничение

противоречит и самому Бюджетному кодексу, утверждающему единство государственного бюджета.

VII. В этой связи концепция восприятия казахстанским правом правового института юридических лиц публичного права (ЮЛПП), в рамках которого мы предлагаем отказ от придания подавляющему большинству государственных органов (что не касается, однако, Нацбанка; но для которого важным представляется изменение организационно-правовой формы в целях обеспечения его более обоснованной имущественной самостоятельности) правоспособности юридического лица, основана именно на том, чтобы: (1) созданные государством юридические лица несли всю полноту ответственности по своим обязательствам, являясь собственниками своего имущества и будучи управляемыми под ответственность их органов, созданных в соответствии со ст. 37 ГК, и (2) государство несло всю полноту имущественной ответственности по обязательствам, принятыми от его имени действующими государственными органами [2].

Следует уточнить, однако, что в случае существования ЮЛПП государственный бюджет будет оставаться источником погашения обязательств именно государства. При этом имущество тех ЮЛПП, которые создаются на основе специального законодательного акта с целью осуществления всеобщего интереса всех граждан нашей страны, интересов нынешнего и будущих поколений нашего народа, как и управляемые государством их акции или доли участия в них, должны быть защищенными от обращения на них взыскания во исполнение имущественных обязательств государства. Эта позиция понятна иностранным судам и поддерживается ими [3].

Использованная литература:

1) Басин Ю.Г. Почему нацбанковским руководителям не нравится Гражданский кодекс. В: Басин Ю.Г. Избранные труды по гражданскому праву. Предисловие Сулейменов М.К., Ихсанов Е.У. Сост. Сулейменов М.К. – Алматы: АЮ – ВШП «Әділет», НИИ частного права КазГЮУ, 2003 – 734 с.;

2) Аналитический отчет: Концепция восприятия правового института юридических лиц публичного права законодательством Республики Казахстан. – 112 с. Интернет-ресурс <https://atameken.kz/uploads/content/files/АНАЛИТИЧЕСКИЙ%20ОТЧЕТ%20Концепция%20восприятия.pdf>

3) Дело Стати: Казахстан выиграл два судебных дела по активам Нацфонда страны (Экспрес К; 16 июня 2022 г.). Интернет-ресурс <https://exk.kz/news/133735/dielo-stati-kazakhstan-vyighral-dva-sudiebnykh-diela-po-aktivam-natsfonda-strany>