

**Е.И. Савинова\*, С.В. Савинов\*\***

### **Правовая культура социального государства и вопросы модернизации финансово-правового статуса бюджетного учреждения**

Социальная направленность многих государств в формально-юридическом и научном плане, как правило, отражала закономерное стремление людей к социальной справедливости. На практике же наблюдались и наблюдаются значительные расхождения между заявленной социальной политикой власти и современной реальностью. С середины XIX в. обращено повышенное внимание мирового сообщества на обеспечение социально-экономических прав граждан. Соответственно обогащается содержание социальной функции государства, признаются конституционные приоритеты в данной сфере, интенсивно развивается социальное законодательство.

Новые императивы социального государства и социального партнерства побуждают действовать в этом направлении и Россию<sup>1</sup>. В Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию в 2004 г.<sup>2</sup>, 2005 г.<sup>3</sup> неоднократно ставились задачи модернизации здравоохранения, образования и других сфер общественной жизни. Цели реформ – коренное улучшение качества жизни, обеспечение свободы и безопасности личности. Достижению этих целей, безусловно, способствует высокая правовая культура законотворческой и правоприменительной деятельности<sup>4</sup>.

На встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного Совета при обсуждении проекта бюджета на 2006 год Президент России В.В. Путин подчеркнул возрастающее значение правового регулирования в этой сфере. Он отметил, «что сегодняшние возможности России вполне позволяют добиться более ощутимых результатов повышения благосостояния народа»<sup>5</sup>.

В 2006 увеличены расходы федерального бюджета по следующим разделам: «Национальная безопасность» – на 22,5%; «Национальная оборо-

---

\* Заместитель главного врача по экономике ММУ «Городская поликлиника № 8» г. Саратова.

\*\* Старший преподаватель кафедры финансового, банковского и налогового права Саратовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Социальное законодательство: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.Н. Зенков. М., 2005. С. V (Предисловие).

<sup>2</sup> Российская газета. 2004. 27 мая.

<sup>3</sup> Российская газета. 2005. 26 апр.

<sup>4</sup> См.: Сальников В.П. Социалистическая правовая культура: Монография / Под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1989. С. 11; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 626–636; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 526.

<sup>5</sup> Бюджетное Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 24 мая 2005 г. «О бюджетной политике в 2006 году» // Парламентская газета. 2005. 26 мая.

на» — на 20,5%; «Образование» — на 29%; «Здравоохранение» и «Спорт» — на 64% соответственно<sup>6</sup>.

В настоящее время недостаточно воздействовать только экономическими мерами, т.е. увеличением объёмов финансирования. Необходимо сделать акцент на юридические средства, сформировать адекватную нормативную базу в первую очередь в области финансового права. Без этого продолжать начатые реформы в социальной сфере невозможно. Важная роль в этом процессе возложена на бюджетные (ст. 161 БК РФ) организации в форме учреждения (ст. 120 ГК РФ), которые являются основным проводником и исполнителем воли государства, т.е. на Министерство внутренних дел РФ, Министерство обороны РФ, Министерство здравоохранения и социального развития, культуры и др.

Иными словами, практическое решение реформирования социально-культурной сферы находится в прямой зависимости от эффективности финансово-экономической политики в бюджетной сфере, которая, в свою очередь, обуславливается финансово-правовым статусом конкретного бюджетного учреждения.

Необходимо отметить, что понятие «финансово-правовой статус» в юридической литературе новое, практически не разработано<sup>7</sup>, хотя в последнее время появились научные труды, которые позволяют определить критерии финансово-правового статуса бюджетного учреждения как комплексного явления, включающего три взаимосвязанных элемента: компетенция финансовой деятельности; формы и методы финансовой деятельности; гарантии её осуществления<sup>8</sup>.

На наш взгляд, наиболее интересным и актуальным аспектом финансово-правового статуса бюджетного учреждения выступает финансовая деятельность. Рассмотрим указанный элемент финансово-правового статуса бюджетного учреждения.

Понятие «финансовая деятельность» длительное время связывалось лишь с хозяйственной деятельностью на предприятиях материального производства, поскольку данная сфера характеризуется наиболее сложной системой общественных и денежных отношений.

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» (в ред. от 26 июля 2006 г. № 136-ФЗ) // СЗ РФ. 2005. № 52 (ч. 2). Ст. 5602; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3435.

<sup>7</sup> В других отраслях права данное понятие в достаточной мере исследовано и широко используется как в науке, так и на практике. См., например: *Володина Е.И.* Административно-правовой статус внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 77–97; *Зайцева Т.А.* Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001. С. 16–53; *Матузов Н.И.* Юридические обязанности и ответственность как элементы правового статуса личности // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 81–88.

<sup>8</sup> См.: *Бокаева О.Ю.* Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации / Под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2004. С. 109; *Петрова Г.В.* Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 36; *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8.

Организация финансовой деятельности бюджетных учреждений своего воплощения не находила. Это было связано во многом с упрощенным подходом к функциональной деятельности бюджетных учреждений, сводимой к понятиям «непроизводственная сфера», «финансовое обеспечение», т.е. отсутствием соответствующего им финансово-правового статуса. Следует отметить, что представители современной зарубежной науки доказывают, что любой вид деятельности является производством, в результате которого создается потребительная стоимость. Зарубежные ученые не делают различий между производственной и непроизводственной видами деятельности, рассматривая всю экономическую деятельность как производство вообще и приравнивая его к простым затратам труда, необходимым при любой экономической деятельности независимо от способа производства<sup>9</sup>.

Вместе с тем финансовая деятельность бюджетных учреждений в последнее десятилетие была подвергнута кардинальной трансформации, обусловленной резким снижением объемов бюджетного финансирования. Результатом воздействия данного фактора явилась активизация вхождения бюджетных учреждений в рыночную среду, появление новых источников финансовых ресурсов и новых направлений их использования<sup>10</sup>.

Финансовая деятельность бюджетного учреждения в соответствии с существующими финансовыми правоотношениями зависит от ряда факторов:

- формы собственности;
- системы и способов формирования финансовых ресурсов;
- методов управления финансовыми ресурсами;
- способов координации финансовой деятельности (отраслевые министерства – учреждения – потребители услуг);
- мотивов, стимулирующих финансовую деятельность (удовлетворение потребностей в услугах общества в целом, отдельных граждан, получение дохода и др.).

Способы организации финансовой деятельности бюджетных учреждений зависят от изменения общественных отношений. Рыночная ориентация экономики не означает отмены государственной и муниципальной собственности. Право государственной и муниципальной собственности в бюджетной сфере позволяет обеспечить единое централизованное регулирование процесса создания и распределения важнейших благ социального характера при соответствующем выделении необходимых ресурсов. Недостатками являются: неизбежная ограниченность средств, направляемых из государственного и муниципального бюджетов на создание благ; бюрократический стиль управления; ограниченная правоспособность; отсутствие стимулов к рациональному использованию финансовых ресурсов и росту качества услуг; незаинтересованность во внедрении в сфере услуг новых достижений науки и техники.

Создание эффективно действующего, отлаженного финансового механизма бюджетных учреждений будет основным инструментом для ликвидации или хотя бы смягчения влияния указанных выше недостатков, связанных с использованием государственной и муниципальной собственности в социальной сфере.

<sup>9</sup> См.: Романова Т.Ф. Финансовый механизм бюджетных учреждений: теория и методология. М., 2002. С. 89–90.

<sup>10</sup> См.: Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики: Научно-практическое пособие. М., 2004. С. 19.

Характер формирования финансовых ресурсов бюджетных учреждений обусловлен в первую очередь организационно-правовой формой функционирования, во вторую — источниками финансирования.

Неотъемлемой составной частью финансовой деятельности бюджетного учреждения является система органов управления учреждениями на всех уровнях. Качественное обновление социальной сферы неизбежно требует существенного изменения в составе и деятельности органов управления, а также в характере самого процесса управления, особенно в формировании финансовой деятельности.

Основным направлением становления нового управленческого механизма в социальной сфере выступает децентрализация управления бюджетными учреждениями. В то же время непомерная децентрализация так же вредна, как и излишняя централизация.

Централизованное управление имеет определенные положительные моменты, а именно: возможность действовать в интересах всей отрасли в целом, а не отдельных учреждений, входящих в отрасль; позволяет концентрировать финансовые ресурсы для целенаправленного осуществления наиболее важных в данное время и в данном месте работ, а также выравнивать уровень обеспеченности населения социальными услугами в рамках территорий каждого района. Поэтому нам представляется важным установить оптимальное соотношение централизации и децентрализации в управлении финансовыми ресурсами бюджетной сферы с учетом территориального устройства и финансовых возможностей государства и муниципалитетов.

Известно, что финансовая деятельность бюджетного учреждения создается по трем основным направлениям:

- формирование, распределение и использование бюджетных средств;
- формирование, распределение и использование внебюджетных источников финансирования;
- определение принципов управления бюджетным учреждением.

В связи с этим необходимо, на наш взгляд, скорректировать правовое положение бюджетных учреждений. Несмотря на определенную отлаженность деятельности бюджетных учреждений, их правовое положение еще должным образом не урегулировано. В этой связи необходимо решить проблемы их правового статуса, законодательно определить содержание правоспособности бюджетных учреждений, уточнить правовой режим бюджетных и внебюджетных доходов, определить меры ответственного государства по их обязательствам.

Подобные взгляды выражены в Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004—2006 годах<sup>11</sup>. В данном документе определены возможности создания механизма, при котором бюджетные услуги могли бы представляться организациями различных организационно-правовых форм. В связи с этим Концепция предусматривает возможность преобразования государственных (муниципальных) учреждений, способных функционировать в рыночной среде, в организации иной организационно-правовой формы. К сожалению, здесь нет разъяснений, что же имеется в виду под организациями иной организационно-правовой формы.

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 (в ред. от 23 декабря 2004 г. № 838) // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180; № 52 (ч. 2). Ст. 5502.

В настоящее время в Правительство РФ представлены проекты федеральных законов об автономных учреждениях, о государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях, о реорганизации государственных и муниципальных учреждений, выполняющих работы и (или) оказывающих услуги в социальной сфере, о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных бюджетных учреждений.

Схема распределения финансовых ресурсов предусматривает четыре модели отношений — учреждение, автономное учреждение, государственная (муниципальная) автономная некоммерческая организация, приватизация учреждения.

Учреждениям представляется гарантированное бюджетное финансирование, но без хозяйственной свободы и самостоятельности. Все доходы будет учитывать и перераспределять учредитель.

Автономное учреждение обладает правом свободного расходования собственных средств и предполагает бюджетное финансирование для выполнения заданий учредителя. В обязательном порядке создается попечительский совет, в который входят представитель учредителя и представитель органа исполнительной власти, а кроме них — от одного до десяти уважаемых граждан и специалистов, т.е. внешний орган управления.

Государственная (муниципальная) автономная некоммерческая организация (ГАНО) наделяется полной хозяйственной свободой с правом получать дотации учредителя и иметь бюджетное финансирование, однако без каких-либо гарантий бюджетного финансирования.

Приватизация неэффективно функционирующих государственных и муниципальных учреждений предусматривается либо в форме преобразования в ОАО, либо продажи имущественного комплекса соответствующих государственных и муниципальных учреждений.

Сохранение формы бюджетного учреждения вполне обоснованно для организаций, занимающихся управлением отрасли и реализующих функции государства. Эти категории учреждений должны остаться на гарантированном сметном финансировании с полным запретом заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью, так как это противоречит основным направлениям деятельности и неизбежно приводит к отвлечению факторов производства, тем самым снижается качество и объем услуг, оплачиваемых из бюджета.

Бюджетные учреждения, которые получают доходы за счет внебюджетных источников и рассчитывают на рост доходов от предпринимательской и иной деятельности, будут заинтересованы в изменении своего финансово-правового статуса. Кроме того, утрата статуса «бюджетного» для такого учреждения означает лишь потерю финансирования на основании сметы доходов и расходов, но никак не лишает доступа к бюджетному финансированию по договору о предоставлении социальных услуг. В этом смысле предлагаемые законодательные изменения можно рассматривать как предпосылку для масштабной реорганизации окупаемых бюджетных учреждений, цель которой — снять с государственного и муниципальных бюджетов обязанность их финансировать на основе утверждаемой сметы

доходов и расходов и устранить ответственность государственных и местных органов власти по их долгам. При соблюдении этих условий не будет необходимости ограничивать их собственную предпринимательскую и иную деятельность, приносящую доход<sup>12</sup>.

Эти правовые новеллы породили беспокойство и тревогу в научных и практических кругах, опасаящихся ограничения их творчества и самостоятельности<sup>13</sup>. Очевидно, эти обстоятельства сыграли свою роль в том, что на сегодняшний день в Плане действий Правительства РФ по реализации Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)<sup>14</sup> назван только законопроект об автономных учреждениях. В данном законопроекте определяется правовой статус автономных учреждений, оказывающих социальные услуги, регламентируется порядок создания, реорганизации и ликвидации указанных организаций, цели и порядок формирования и использования имущества, порядок управления автономными учреждениями, основы их отношений с учредителями и участниками гражданского оборота, ответственность автономных учреждений по своим обязательствам.

В определенной степени данный документ повышает степень самостоятельности учреждений, действующих в социальной сфере. Вводятся понятия недвижимого и особо ценного движимого имущества, которым автономное учреждение не может распоряжаться без согласия собственника. Кроме того, оговаривается: что автономное учреждение вправе выполнять работы и предоставлять услуги, которые имеют дополнительный характер по отношению к основной деятельности, определенной его уставом, регулируются некоторые вопросы управления автономным учреждением, определяется компетенция учредителя по управлению автономным учреждением, вводится в качестве органа автономного учреждения попечительский совет, регламентируется порядок его создания и функционирования.

Отличием автономного учреждения от учреждения является то, что учредители автономного учреждения не отвечают по обязательствам созданной ими организации, что, бесспорно, снижает уровень гарантий по оказанию профильных социальных услуг населению. В проекте закона об автономных учреждениях содержится положение о том, что собственник его имущества не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения.

<sup>12</sup> См.: Улюкаев А.В. Указ. соч. С. 24.

<sup>13</sup> См.: Акоюн А. Койка номер шесть // Российская газета. 2005. 19 янв.; Кутафин О.Е. Заключение Московской государственной юридической академии на законопроект Федерального закона «Об автономных учреждениях "Позиция ЦК профсоюза работников здравоохранения по законопроектам "О государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации" и "Об автономных учреждениях"»»; Волкова Н.С. Модернизация здравоохранения и совершенствование статуса его учреждений // СПС «КонсультантПлюс». 2006. Октябрь; Сенченко А.Ю., Калмыков А.А., Артюхов И.П. К вопросу о преобразовании учреждений здравоохранения в медицинскую автономную некоммерческую организацию // Здравоохранение РФ. 2006. № 2. С. 30–31; Хальфин Р. Доктора! Колготки в стационаре // Российская газета. 2004. 19 мая.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589.



Данный законопроект<sup>15</sup>, несомненно, несет положительные моменты в виде дополнительных прав и свобод по распоряжению имуществом и организации деятельности, но и определенные опасные, недостаточно проработанные возможности, например возможность для автономного учреждения вести всеобъемлющую предпринимательскую деятельность, причем дополнительную.

На практике это будет способствовать не только чрезмерной коммерциализации их деятельности, снижающей уровень доступности качественных социальных услуг, но и фактически переориентации целей учреждений из социальных в коммерческие. Недостаточно проработаны в законопроекте и вопросы их имущественной ответственности. Высказываются мнения о необходимости повышения их ответственности, аналогично коммерческим организациям, т.е. даже при отсутствии вины<sup>16</sup>. Намеченные преобразования позволят создать касту чиновников, руководящих подобными учреждениями, а также раздающих государственные и муниципальные заказы, специализирующихся на бизнесе предоставления государственных социальных услуг за счет аккумулируемых бюджетных средств<sup>17</sup>.

Преобразования подобного рода, можно сказать революционного характера, в бюджетной сфере необходимо проводить очень осторожно, постепенно<sup>18</sup>. Непродуманное, юридически и социально не проработанное преобразование бюджетных учреждений повлечет за собой нарушение самых важных прав человека — социальных, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

---

<sup>15</sup> Вопрос о принятии специального закона высказывался учеными неоднократно, однако не находил поддержки практиков. См.: *Селюков А.Д.* Правовые аспекты финансового обеспечения бюджетных учреждений // *Право и образование.* 2002. № 3.

<sup>16</sup> См.: *Правовое положение коммерческих предприятий: Учебно-практическое пособие.* М., 2001. С. 36.

<sup>17</sup> См.: *Бокарева Л.Г.* Концепция реформирования бюджетного процесса с точки зрения государственного финансового контролера // *Финансы.* 2006. № 4. С. 46–49.

<sup>18</sup> См.: *Ерохина Т.В.* Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 181.