

На правах рукописи

САВИНОВА Елена Игоревна

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов 2008

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Покачалова Елена Вячеславовна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Сергун Петр Павлович

кандидат юридических наук, доцент
Костикова Екатерина Геннадиевна

Ведущая организация – Юридический факультет ГОУ ВПО «Ростовский
государственный экономический университет
“РИНХ”»

Защита диссертации состоится 10 июня 2008 года в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан « __ » _____ 2008 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

И.С. Морозова

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации провозглашает: «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь» (п. 1 ст. 41).

В России функционируют следующие системы здравоохранения: государственная, муниципальная, частная. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения¹ должна оказываться гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

В настоящее время недостаточность финансирования и неэффективное финансово-правовое регулирование являются решающими факторами, которые негативно влияют на систему охраны здоровья и медицинскую помощь. Сравнительные показатели продолжительности жизни в России, США, Польше, Китае свидетельствуют о давно назревшей необходимости комплексной модернизации системы российского здравоохранения, изменении принципов оказания бесплатной медицинской помощи, увеличении объемов финансирования, разработке новых подходов к формированию правовых методов регулирования финансового обеспечения деятельности учреждений здравоохранения².

По оценкам специалистов Российская Федерация по характеру гарантий в области здравоохранения, формально предоставляемых гражданам, вполне сопоставима со странами ЕЭС, а по финансированию – с Латинской Америкой. Для преодоления разрыва долю государственных и муниципальных расходов на отрасль в ВВП необходимо увеличить в 2–3 раза, в то время как реальный,

¹ Ранее данные учреждения назывались «муниципальные медицинские учреждения», в настоящее время они переименованы в муниципальные учреждения здравоохранения. См.: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 7 октября 2005 г. № 627 «Об утверждении Единой номенклатуры государственных и муниципальных учреждений здравоохранения» (в ред. от 19 февраля 2007 г. № 120) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 42; Российская газета. 2007. 3 апр.

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апр.

хотя и трудной, является задача её роста за 5 лет в 1,5 раза (более чем удвоение объема расходов в фактическом выражении)³.

Частично эти проблемы решаются. За последние годы осуществлено увеличение финансирования, направляемого на здравоохранение. За счет этих средств увеличена заработная плата врачей общей практики, медицинского персонала, повышены объемы государственного заказа в области высокотехнологической медицинской помощи, увеличилась стоимость услуг, оказываемых медицинскими учреждениями за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС). Однако, как известно, увеличение финансирования само по себе не может решить всех накопившихся в системе здравоохранения проблем.

В связи с этим можно сделать вывод о необходимости модернизации правовой базы, которая обеспечила бы динамичное развитие данной реформы, в первую очередь – в области финансового права. Первостепенная роль в вопросе охраны здоровья и медицинской помощи принадлежит муниципальным учреждениям здравоохранения, которые являются первичным звеном всей системы медицинской помощи в России⁴.

Необходимо учитывать, что расходы по финансированию муниципальных учреждений здравоохранения непосредственно связаны с общими вопросами финансового права: финансированием социально-культурной сферы, государственными и муниципальными расходами, которые в настоящее время должным образом не разработаны. В рамках всестороннего анализа нормативной базы, регулирующей правоотношения в области здравоохранения в целом, требуется глубокое исследование теоретических основ, практического опыта функционирования финансов в системе муниципальных учреждений здравоохранения; определение роли и финансово-правового статуса муниципальных

³ См.: Российское здравоохранение: Как выйти из кризиса: Доклад // Высшая школа экономики. М.: Дом ГУ-ВШЭ, 2006. С. 45.

⁴ См.: Ст. 38 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 (в ред. от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ) // ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318; СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 21.

учреждений здравоохранения как субъектов финансового права; разработка и модернизация основных финансово-правовых принципов эффективного функционирования механизма финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения. В связи с этим необходим комплексный анализ правовых основ финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения как субъектов финансового права, что имеет, несомненно, важное теоретическое и практическое значение и определяет выбор темы диссертационного исследования.

Состояние и степень научной разработанности проблемы. Общетеоретической основой исследования послужили работы Н.Г. Александрова, М.В. Баглая, М.И. Байтина, С.Н. Братановского, А.А. Воротникова, В.В. Лазарева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.С. Мордовца, О.Ю. Рыбакова, И.Н. Сенякина, В.Н. Синюкова и др.

Отдельные аспекты административного права, оказывающие влияние на характер правоотношений в деятельности учреждений здравоохранения, содержатся в научных трудах Ю.С. Адушкина, В.Г. Анненковой, З.А. Багишаева, Д.Н. Бахраха, Т.В. Ерохиной, В.В. Журика, Н.М. Кониной, В.М. Манохина, Ю.И. Мигачева, М.П. Петрова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, П.П. Сергуна, Ю.Н. Старилова, С.В. Тихомирова и др.

Основные вопросы функционирования учреждений здравоохранения, социально-экономические факторы, воздействующие на их развитие, исследованы в работах И.Д. Богатырева, В.В. Головтеева, М.В. Еругиной, И.А. Захарова, Ю.М. Комарова, В.З. Кучеренко, Е.А. Логинова, Э.Н. Матвеева, Г.А. Попова, А.В. Решетникова, И.И. Розенфельд, Л.А. Юрченко и других авторов.

Общие проблемы предпринимательства и налогообложения анализировались А.В. Брызгалиным, Д.В. Винницким, В.Ф. Евтушенко, В.А. Парыгиной, С.Г. Пепеляевым, Г.В. Петровой, Г.Б. Поляком, Н.А. Попоновым, А.А. Тедеевым, Т.Ф. Юткиной и другими отечественными авторами.

Для исследования правовых и экономических аспектов финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения, его

понятия и целей, принципов финансирования значительный интерес представляют труды О.Ю. Бакаевой, Д.А. Бекерской, А.П. Бердашкевича, В.В. Бесчеревных, И.В. Бит-Шабо, Ю.М. Воронина, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, А.М. Година, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Н.С. Максимова, А.А. Мусаткиной, Е.Г. Писаревой, М.И. Пискотина, И.В. Подпориной, Е.В. Покачаловой, Е.А. Ровинского, Т.Ф. Романовой, И.В. Рукавишниковой, Н.А. Саттаровой, А.Д. Селюкова, Э.Д. Соколовой, Г.П. Толстопятенко, А.В. Улюкаева, Р.О. Халфиной, Н.И. Химичевой, В.Б. Христенко, С.Д. Цыпкина и др.

Кроме того, в настоящей работе использованы положения, затрагивающие различные аспекты изучаемой проблемы, выработанные зарубежными учеными, такими, как П.М. Годме, А. Смит, К.Т.ф. Эеберг и др.

Однако названные авторы не останавливались специально на финансово-правовых аспектах деятельности муниципальных учреждений здравоохранения.

Цели и задачи исследования. Основной целью является комплексное исследование правоотношений, возникающих в процессе финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения, и поиск путей повышения эффективности правового регулирования в этой сфере.

Поставленная цель предполагает решение следующих **основных задач исследования**:

- обоснование роли и значения муниципальных учреждений здравоохранения в системе российского здравоохранения по оказанию медицинской помощи, охране здоровья населения;
- определение социально-экономических задач, решение которых является целью финансового обеспечения муниципальных учреждений здравоохранения;
- анализ основных проблем, снижающих эффективность социально-медицинской деятельности муниципальных учреждений здравоохранения;
- анализ финансово-правового статуса муниципальных учреждений здравоохранения как бюджетных учреждений;

- исследование особенностей правового регулирования финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения;
- анализ источников финансирования деятельности муниципальных учреждений здравоохранения и правовых основ режима финансирования;
- исследование налоговых правоотношений муниципальных учреждений здравоохранения как налогоплательщиков;
- исследование порядка финансового планирования и использования средств муниципальных учреждений здравоохранения;
- анализ бюджетной сметы как правовой основы использования средств муниципальными учреждениями здравоохранения;
- анализ проблем финансового контроля в деятельности муниципальных учреждений здравоохранения;
- обобщение зарубежного и исторического опыта деятельности медицинских организаций;
- выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию правового регулирования финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения, и правовая основа этих отношений.

Предмет исследования – теоретические и практические вопросы правового регулирования порядка образования, распределения и использования денежных фондов, необходимых для выполнения муниципальными учреждениями здравоохранения своих функций и задач.

Методологические и теоретические основы исследования. Для всестороннего и объективного исследования поставленных задач автор использует комплекс современных методов познания, разработанных философской наукой и применяемых в юридической науке: всеобщий (материалистическая диалектика); общенаучные методы, такие как структурный анализ, синтез, системный и функциональный подходы; а также частнонаучные методы, включая истори-

ческий подход, статистический, логический, формально-юридический и сравнительно-правовой.

С применением названных методов исследовались Конституция РФ, федеральные и региональные законы, иные нормативные правовые акты, в том числе органов местного самоуправления, материалы правоприменительной и судебной практики, официальные выступления должностных лиц Министерства здравоохранения и социального развития РФ.

Эмпирической базой исследования послужила также практика финансового обеспечения деятельности медицинских организаций как в России, так и за рубежом.

Научная новизна диссертации определяется комплексным исследованием правовых основ системы финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в русле современного подхода к проблеме, с использованием новых идей и тенденций в сфере финансового обеспечения и его правового регулирования, а также выводами и предложениями, направленными на дальнейшее совершенствование правового регулирования механизма финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения. Диссертация представляет собой первое в отечественной юридической науке, включая финансово-правовую, монографическое исследование, специально посвященное проблемам финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в современных условиях.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. В работе обосновывается необходимость разработки и принятия на правовом уровне специальных принципов финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения как основных положений, оказывающих огромное влияние на процесс эффективного формирования, распределения и использования их финансовых ресурсов. В настоящее время формируется многоканальная схема финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения, предусматривающая привлечение наряду с ассигнованиями из бюджета дополнительных средств за счет фондов

обязательного и добровольного медицинского страхования, от оказания платных услуг, что свидетельствует о расширении компетенции муниципальных учреждений здравоохранения в области финансового права.

2. В результате проведенного анализа предлагается авторское определение финансово-правового статуса муниципального учреждения здравоохранения: это совокупность компетенции, форм, методов и гарантий, с помощью которых муниципальное учреждение здравоохранения осуществляет финансовую деятельность, урегулированную законодательством, иными нормативными правовыми актами и обеспеченную системой юридической ответственности. Исследовав компоненты финансово-правового статуса муниципального учреждения здравоохранения, делается вывод, что его главной составляющей является бюджетный статус, представляющий процесс финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения средствами регионального и местного бюджетов, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, от оказания платных услуг, а также распределения и использования указанных средств.

3. Исследование содержания финансово-правового статуса муниципальных учреждений здравоохранения выявило отсутствие соответствующего нормативного правового акта, регламентирующего деятельность муниципальных учреждений здравоохранения в современных политических и финансово-экономических условиях. В связи с этим предлагается разработать и принять нормативный правовой акт в виде типового положения, целью которого должно стать объединение элементов финансово-правового статуса муниципального учреждения здравоохранения. Принятие данного положения позволит восполнить пробелы в нормативной правовой базе в области формирования, распределения и использования финансовых ресурсов муниципальными учреждениями здравоохранения.

4. На основе анализа теории и практики финансового обеспечения муниципальных учреждений здравоохранения как в России, так и за рубежом констатируется, что муниципальная система здравоохранения находится в прямой

зависимости от экономического развития региона и государства в целом. Поэтому дальнейший экономический рост Российской Федерации и её территориальных образований приведет к смещению финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения к бюджетно-страховой модели. В связи с этим предлагается сформировать четкий правовой механизм дополнения гарантированного бюджетного финансирования муниципальных учреждений здравоохранения ресурсами систем обязательного и добровольного медицинского страхования и доходами от оказания платных услуг.

5. В целях оптимизации управления финансовыми ресурсами необходимо внедрить в деятельность муниципального учреждения здравоохранения элементы Концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Для этого предлагается:

- разработать положение, которое будет являться нормативно-правовой основой финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения, работающих на принципах Концепции БОР;
- выработать правовые принципы финансирования на основе реальных показателей (индикаторов), а в необходимых случаях без учета этих показателей – затратным методом на основании бюджетной сметы;
- сформулировать правовые и экономические принципы зависимости финансирования муниципальных учреждений здравоохранения от трудно определяемых «общественно значимых» показателей. Например, состояние здоровья, продолжительность жизни населения в муниципальном образовании и т.п.;
- четко определить компетенцию и ответственность муниципальных органов власти, муниципальных учреждений здравоохранения и страховых организаций;
- сформировать правовые принципы финансового мониторинга на основе прямых и обратных связей.

6. Обосновывается необходимость формирования правовых основ и разработки концепции финансового контроля за деятельностью муниципальных учреждений здравоохранения. Предлагается структура финансового контроля

за деятельностью муниципальных учреждений здравоохранения с учетом органов, его осуществляющих: государственный; муниципальный; внутренний; аудиторский; общественный. С этой целью, в частности, необходимо внести в ст. 7 «Обязательный аудит» Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (в ред. от 3 ноября 2006 г. № 183-ФЗ) дополнение о включении муниципальных учреждений здравоохранения в перечень организаций, подлежащих обязательной аудиторской проверке. Целесообразно принять нормативный правовой акт, обязывающий муниципальные учреждения здравоохранения открыто публиковать полную информацию о своей финансовой деятельности в целях соблюдения принципа гласности. Следует сформировать правовую базу и систему экономической мотивации для функционирования общественного контроля.

Научная и практическая значимость результатов исследования определяется актуальностью и новизной затронутых в диссертации проблем.

Положения и выводы исследования могут быть использованы в работе по совершенствованию нормативной правовой базы, регулирующей организационные и финансовые основы деятельности муниципальных учреждений здравоохранения. Также предлагаются исходные положения для дальнейшего исследования данной проблемы и выработки решений, позволяющих вывести финансирование муниципальных учреждений здравоохранения на новую ступень развития. Выводы и положения исследования могут быть использованы при разработке научных положений финансового права, других отраслевых наук, в преподавании дисциплины «Финансовое право» и спецдисциплин, касающихся финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивается его комплексным характером, широким спектром использованных научных источников, применением современных методов познания проблем правового регулирования финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения, исследованием нормативно-правовой базы, регулирующей правоотношения в сфере финансового обеспечения медицинских ор-

ганизаций экономически развитых и развивающихся иностранных государств, результатами исследований аналогичных проблем отечественными и зарубежными учеными.

Обоснованности выводов способствовали представленные в исследовании статистические и финансовые данные Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы РФ, Федерального казначейства РФ, различных контрольно-ревизионных органов, данные о мировом развитии общества.

Апробация результатов. Основные теоретические положения и выводы, практические рекомендации диссертационной работы опубликованы автором в ряде научных статей; использованы в выступлениях на научно-практических конференциях и семинарах; обсуждены кафедрой финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Материалы исследования, выводы и предложения, сформулированные в диссертационной работе, внедрены в учебный процесс по преподаванию дисциплины «Финансовое право» в ФГОУ ВПО «Саратовский юридический институт МВД России», нашли применение в правовой работе Министерства здравоохранения Саратовской области, а также в практической деятельности муниципальных учреждений здравоохранения Энгельского, Петровского, Балашовского, Балаковского, Вольского и других муниципальных образований Саратовской области по отдельным вопросам планирования и использования финансовых ресурсов.

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

Основное содержание работы

Во *введении* обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень её научной разработанности, указываются цель и задачи диссертационной работы, её методологическая основа, теоретическая и эмпирическая база, формулируются положения, выносимые на защиту, подтверждаются научная новизна, практическая значимость и объективность полученных диссертантом результатов и сформулированных выводов, отмечается их апробация.

В первой главе *«Общая характеристика правового регулирования финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в Российской Федерации»*, включающей три параграфа, внимание сосредоточено на раскрытии конституционных и публичных основ и принципов охраны здоровья населения в Российской Федерации.

Содержание данной главы построено таким образом, чтобы комплексно исследовать такие взаимосвязанные явления и категории, как место и роль муниципальных учреждений здравоохранения в единой системе медицинского обслуживания населения Российской Федерации; правовые проблемы эффективности деятельности муниципальных учреждений здравоохранения, в том числе в области финансового обеспечения; финансово-правовой статус муниципальных учреждений здравоохранения; правовые основы механизма финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения. При этом подчеркивается, что муниципальные учреждения здравоохранения нельзя рассматривать в отрыве от всей системы здравоохранения Российской Федерации, также необходимо учитывать политико-правовые и социально-экономические условия реальной действительности.

Используя исторический подход в первом параграфе первой главы *«Деятельность муниципальных учреждений здравоохранения в системе медицинского обслуживания населения Российской Федерации»* автором дается характеристика современного состояния государственного и муниципального здравоохранения в Российской Федерации. Показывается основополагающая роль и

значение муниципальных учреждений в системе здравоохранения, исследуются проблемы их функционирования, в том числе в области правового регулирования финансового обеспечения их деятельности. Анализируются фактические показатели уровня финансирования системы здравоохранения в России и за рубежом. Автором акцентируется внимание на утверждении, что зачастую проблемы в деятельности муниципальных учреждений здравоохранения связаны с отсутствием либо слабой разработкой правовых основ, порядка финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения. Формулируются выводы о необходимости модернизации правовых основ формирования, распределения и использования финансовых ресурсов муниципальных учреждений здравоохранения как первичного звена всей системы медицинского обслуживания населения Российской Федерации, что подтверждается статистическими данными.

Второй параграф первой главы *«Понятие и структура финансово-правового статуса муниципального учреждения здравоохранения»* посвящен анализу финансово-правового положения муниципального учреждения здравоохранения. Автором отмечается, что в настоящее время само понятие «финансово-правовой статус» в литературе финансово-правовой тематики разработано недостаточно. Это связано во многом с упрощенным подходом к функциональной деятельности бюджетных учреждений, сводимой к понятиям «непроизводственная сфера», «финансовое обеспечение», т.е. отсутствием соответствующего финансово-правового статуса.

Диссертантом обращается внимание на то, что финансово-правовой статус муниципальных учреждений здравоохранения обеспечивает организационно-правовую основу финансового механизма образования, распределения и использования финансовых ресурсов. Механизм финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в последнее десятилетие подвергся кардинальной трансформации, обусловленной резким снижением объемов бюджетного финансирования. Результатом воздействия данного фактора явилась активизация вхождения муниципальных учреждений здравоохра-

нения в рыночную экономику, появление новых источников финансовых ресурсов и новых направлений их использования. В целях оптимизации данной деятельности автором исследованы понятие и структура финансово-правового статуса муниципального учреждения здравоохранения, в результате обозначены основные элементы данного комплексного явления и дано его авторское определение. Исследование содержания финансово-правового статуса муниципальных учреждений здравоохранения выявило отсутствие единого нормативного правового акта, регламентирующего порядок финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в современных политических и финансово-экономических условиях.

Значительное внимание в *третьем параграфе* первой главы «*Нормативно-правовое обеспечение финансирования муниципальных учреждений здравоохранения*» уделено анализу нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения. Наряду с отечественным федеральным и региональным законодательством и официальными документами исследуются нормативные правовые акты местного уровня, а также международные правовые документы, регулирующие механизм финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения. Исходя из анализа конституционных положений и правоприменительной практики, можно сделать вывод, что субъективное право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в основном реализуется как отраслевое право, зависящее от конкретных социально-экономических условий, созданных на определенной территории. Исследованы Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г., положения Бюджетного и Налогового кодексов РФ, иные нормативные правовые акты. В работе фокусируется внимание на том, что в настоящее время источники и порядок финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения наряду с вышеуказанными нормативными правовыми актами регулируются большим количеством специализированных региональных законов и подзаконных актов, закрепляющих собственные (специфи-

ческие) источники финансирования и методы правового регулирования, зачастую гражданско-правового характера (юридического равенства сторон), которые идут вразрез с установленными и широко используемыми финансово-правовыми актами и методами правового регулирования. Это, конечно же, снижает эффективность влияния государства и муниципальных образований в данной сфере. К числу наиболее распространенных недостатков, по мнению диссертанта, следует отнести нечеткое разграничение компетенции между федеральными, региональными и местными органами власти в области правового регулирования финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения; недостаточно разработанную на местном уровне нормативно-правовую базу.

Глава вторая «Правовое регулирование планирования и использования финансовых ресурсов муниципальных учреждений здравоохранения» включает четыре параграфа. Здесь особое внимание уделено правовому регулированию порядка планирования и использования финансовых ресурсов муниципальных учреждений здравоохранения, наиболее актуальным является исследование источников финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения.

Именно этому в значительной степени посвящен *первый параграф* второй главы «*Источники и порядок финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения*», который разделен на пять подпараграфов. Диссертант считает, что в настоящее время финансовое обеспечение муниципальных учреждений здравоохранения, в отличие от советского периода, осуществляется по многоканальной схеме. В соответствии с федеральным законодательством обязательными источниками финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения являются государственная система обязательного медицинского страхования и муниципальные бюджеты. Дополнительными источниками являются фонды добровольного медицинского страхования и доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями здравоохранения. Расширение источников финансо-

вого обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения представляется объективной необходимостью, которая свидетельствует о повышении роли их компетенции в финансово-правовой сфере, что, в свою очередь, требует разработки соответствующей правовой базы.

Основные теоретические понятия и проблемы в сфере финансирования муниципального здравоохранения в современных условиях формирования новых финансово-экономических отношений в Российской Федерации изложены в *первом подпараграфе* данного параграфа *«Понятие и правовые принципы финансирования расходов муниципальных учреждений здравоохранения»*. Здесь автор обосновывает мнение о том, что в финансово-правовой науке в настоящее время единого суждения в отношении понятия финансирования не сложилось. Наука трактует данное понятие как в узком, так и в расширительном смысле. Для уточнения этого понятия исследуется порядок финансирования расходов муниципальных учреждений здравоохранения и формулируются основные принципы финансового обеспечения деятельности данных учреждений.

Во *втором подпараграфе* *«Особенности правового регулирования финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения за счет бюджетных средств»* проводится сравнительный анализ показателей эффективности бюджетного обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в различных территориальных образованиях Российской Федерации. Важным элементом бюджетного финансирования являются методы предоставления средств из бюджета, так как процесс бюджетного финансирования муниципальных учреждений здравоохранения находится в стадии модернизации в целях перехода от теоретической модели управления бюджетными ресурсами на основе бюджетной сметы (затратный метод расчетов) к использованию новой экономико-правовой системы, где основой является финансирование конечных результатов. Для этого детально исследуются правовые проблемы повышения эффективности бюджетных расходов, направляемых на финансовое обеспечение деятельности муниципальных учреждений здравоохранения, и делаются выводы.

В третьем подпараграфе «Особенности правового регулирования финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения за счет средств обязательного медицинского страхования» значительное внимание уделяется исследованию одного из новых для отечественной медицины источников финансирования – обязательного медицинского страхования.

В четвертом подпараграфе «Особенности правового регулирования финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения за счет средств добровольного медицинского страхования» акцент смещается к анализу ещё не сформировавшегося, но имеющего значительный потенциал в качестве источника финансирования – добровольного медицинского страхования.

Завершающие положения по данному вопросу находят свое отражение в пятом подпараграфе «Особенности правового регулирования доходов муниципальных учреждений здравоохранения от платных услуг», где анализируются принципы и методы осуществления такого противоречивого и спорного явления финансово-правовой науки, как доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями здравоохранения.

В результате проведенного анализа акцентируется внимание на том, что история развития отечественного здравоохранения и мировой опыт в области финансового обеспечения деятельности медицинских организаций свидетельствуют, что вопреки распространенному ошибочному мнению во многих развитых странах, включая США и Канаду, рост расходов на здравоохранение, позволяющий обеспечить его высокую эффективность, происходит в основном за счет государственных расходов, решающими в которых являются бюджетные средства. В Российской Федерации в последнее время доля бюджетных расходов на здравоохранение сократилась почти вдвое⁵. В связи с этим первое место по объему средств, направляемых на финансовое обеспечение деятельности

⁵ См.: Плешаков А.В., Симпсон Д. Макроэкономические расходы на здравоохранение в Российской Федерации: международные сравнения и анализ // Здравоохранение. 2006. № 2. С. 41–42.

муниципальных учреждений здравоохранения, заняли средства обязательного медицинского страхования, выделяемые при наличии страхового случая. Исходя из анализа государственной финансовой политики в области здравоохранения, нормативных правовых актов, практики деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в Российской Федерации и медицинских организаций за рубежом, автором делаются выводы о необоснованности отказа от частичного гарантированного финансирования деятельности муниципальных учреждений здравоохранения за счет бюджетных средств на основе бюджетной сметы, а также о необходимости дальнейшего развития и правовой проработки порядка и принципов получения дополнительных финансовых ресурсов.

Во *втором параграфе* второй главы *«Специфика правового регулирования налогообложения доходов муниципальных учреждений здравоохранения»* исследуются основания и особенности начисления налогов в процессе деятельности муниципальных учреждений здравоохранения. Наибольшее внимание уделено вопросу о необходимости взимания налога на прибыль, полученную от платных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями здравоохранения. В связи с этим проводится анализ основных научных теорий, практики налогообложения некоммерческих организаций и бюджетных учреждений социальной сферы. Обосновывается вывод, что доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями здравоохранения, должны облагаться налогом на прибыль организаций наравне с коммерческими структурами.

В *третьем параграфе* второй главы *«Бюджетная смета как правовая основа использования денежных средств муниципальными учреждениями здравоохранения»* исследуется понятие бюджетной сметы муниципального учреждения здравоохранения как финансово-планового акта. Анализируются принципы планирования финансовой деятельности. В работе отмечается, что сущность финансового планирования проявляется в её функциях. В связи с этим проводится анализ основных функций планирования, выявляется их роль и значение, формулируется их содержание, исследуется юридическое определение

бюджетной сметы муниципального учреждения здравоохранения. В диссертации нашли отражение правовые принципы формирования бюджетной сметы с учетом наметившихся новых экономико-правовых тенденций в управлении финансами муниципальных учреждений здравоохранения.

В *четвертом параграфе* второй главы «*Финансовый контроль как средство эффективного финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения*» обосновывается роль и значение в механизме финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения такой сложной и многоаспектной категории, как финансовый контроль. С этой целью автором проводится анализ структуры финансового контроля за деятельностью муниципальных учреждений здравоохранения, изучаются основные элементы финансового контроля в контексте современных экономико-правовых тенденций в области как государственного, так и муниципального здравоохранения. В результате выявлено несовершенство финансового контроля как в научно-правовом, так и в практическом плане, которое характеризуется вовлечением в этот процесс значительного числа различных организаций и ведомств с нечетко разграниченной компетенцией. На муниципальном уровне эти проблемы усугубляются часто возникающими методологическими неточностями при ведении учета и отчетности, что искажает объективную картину финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения и создает дополнительные трудности при осуществлении финансового контроля. В результате проведенного анализа автором предлагается структура финансового контроля за деятельностью муниципальных учреждений здравоохранения, а также правовые меры для её оптимизации.

В *заключении* излагаются основные выводы проведенного исследования, его значение, научно-практические предложения по вопросам нормативно-правового регулирования основ финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в Российской Федерации.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК:

1. Савинова Е.И. Проблемы и перспективы финансирования деятельности муниципальных медицинских учреждений в современных условиях // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2007. № 1. (0,3 п.л.);

2. Савинова Е.И., Савинов С.В. Актуальные проблемы налогообложения доходов, полученных от предпринимательской и иной деятельности муниципальными медицинскими учреждениями // Государство и право. М., 2007. № 5. (0,2 п.л.);

3. Савинова Е.И., Савинов С.В. Проблемы и перспективы правового регулирования обеспечения деятельности муниципальных медицинских учреждений за счет бюджетных средств в современных условиях // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. М., 2007. № 5. (0,4 п.л.);

Публикации в иных изданиях:

4. Савинова Е.И., Савинов С.В. Правовое регулирование внебюджетного финансирования бюджетных учреждений в здравоохранении // Перспективы развития законодательства и правоохранительной практики в современной России: Сборник научных трудов / Под ред. А.П. Плешакова. Саратов: СЮИ МВД России, 2005. (0,1 п.л.);

5. Савинова Е.И. Проблемы и перспективы развития обязательного медицинского страхования в Российской Федерации // Право и современность: Сборник научно-практических статей. Саратов: СЮИ МВД России, 2006. (0,5 п.л.);

6. Савинова Е.И. Проблемы финансирования здравоохранения и пути их решения // Актуальные проблемы борьбы с экономической преступностью: Сборник научных статей. Вып. 2. Саратов: «Эмос», 2006. (0,5 п.л.);

7. *Савинова Е.И., Савинов С.В.* Защита прав граждан России на медицинское обслуживание // Проблемы защиты прав и свобод личности в правоприменительной деятельности: Материалы научно-методологического семинара / Под ред. А.П. Плешакова. Саратов: СЮИ МВД России, 2007. (0,4 п.л.);
8. *Савинова Е.И., Савинов С.В.* Правовая культура социального государства и вопросы модернизации финансово-правового статуса бюджетного учреждения // Правовая культура. Саратов: СЮИ МВД России, 2007. № 1(2). (0,5 п.л.);
9. *Савинова Е.И., Савинов С.В.* Проблемы и перспективы правового регулирования обеспечения деятельности муниципальных медицинских учреждений за счет бюджетных средств в современных условиях // Финансовое право. М., 2007. № 7. (1,5 п.л.);
10. *Савинова Е.И., Савинов С.В.* Общественный финансовый контроль как основа законности формирования доходов муниципальных медицинских учреждений // Законодательство и экономика. М., 2007. № 8. (1,5 п.л.);
11. *Савинова Е.И.* Финансовый контроль за деятельностью медицинских учреждений // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: Сборник научных статей / Под ред. Л.И. Бочковой, А.Н. Шеметова. Вып. 1. Саратов: СЮИ МВД России, 2007. (1,5 п.л.);
12. *Савинова Е.И., Савинов С.В.* Проблемы планирования финансовой деятельности бюджетных учреждений // Право и современность: Сборник научно-практических статей / Под ред. Л.И. Бочковой. Вып. 2. Ч. 2. Саратов: СЮИ МВД России, 2007. (0,6 п.л.);
13. *Савинова Е.И., Савинов С.В.* Актуальные проблемы правового регулирования налогообложения предпринимательской деятельности бюджетных учреждений // Право и современность: Сборник научно-практических статей / Под ред. Л.И. Бочковой. Вып. 2. Ч. 1. Саратов: СЮИ МВД России, 2007. (0,6 п.л.).