

## К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: АДМИНИСТРАТИВНО-БЮДЖЕТНЫЙ ПОДХОД

**Л. Н. Сморчкова**

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

Автор статьи предлагает рассмотреть вопрос о сущности современного Российского государства путем сравнительного анализа административно-правового, бюджетно-правового и гражданско-правового регулирования отношений с участием государственных (муниципальных) казенных, бюджетных и автономных учреждений, осуществляющих управленческие и социально-культурные функции государства. По результатам произведенного анализа делается вывод о том, что с позиции предложенного подхода в сущности современного Российского государства полицейская составляющая превалирует над социальной, поскольку только учреждения, выполняющие функции преимущественно полицейской направленности, находятся на полном финансово-бюджетном обеспечении. Автор формулируются предложения по совершенствованию системы бюджетного обеспечения организаций, реализующих основные функции государства.

**Ключевые слова:** *орган государственной власти, учреждение, административные правоотношения, бюджетное финансирование, сущность государства.*

В последнее время ведущие отечественные ученые-юристы вновь стали обращаться к исследованию вопроса о сущности Российского государства, предлагая при этом новые, нестандартные критерии для ее оценки. Так, В. Е. Чиркин, анализируя этапы трансформации, содержания и формы Российского государства в течение последнего столетия, приходит к выводу, что в настоящее время Российское государство в основном осуществляет политику социального государства, что в соответствии с ч. 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации подразумевает создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако оно еще далеко не полностью социальное государство [7, с. 6–7].

В. Н. Плигин в интервью журналу «Эксперт» совершенно справедливо отмечает: невозможно надеяться просто на конституционную формулу социального государства и не делать ничего, чтобы себя обеспечить, сохранить, защитить. Нельзя абстрактно полагаться на социальное государство, отделяя от него свою гражданскую активность [3, с. 52]. В данном контексте государство с неразвитым, неактивным гражданским обществом никогда не будет действительно социальным.

Назначение государства как наиболее исторически устойчивого социального образования собственно и состоит в том, что, будучи единственной организацией, объединяющей население всей страны, оно должно обеспечивать не только выполнение общих дел, но и создавать условия для реализации разнообразных коллективных потребностей: от достижения определенного внутреннего соглашения между различными слоями общества с их противоречивыми интересами до самозащиты себя как целостного суверенного формирования.

По мнению профессора М. И. Байтина, социальное или общечеловеческое предназначение государства состоит в том, чтобы быть инструментом общественного компромисса, согласия и сотрудничества различных социальных групп и отдельных граждан, смягчения и преодоления возможно возникающих противоречий [6, с. 50]. Государство, в максимальной степени выполняющее свою социальную функцию, в качестве «продукта» собственного функционирования будет иметь определенную степень упорядоченности и бесконфликтности, уверенности граждан в личной и общественной безопасности и тем самым обстановку спокойствия, согласован-

ности и ритмичности общественной жизни, обеспечиваемую правовым и иным социальным регулированием.

К выполнению общих дел, составляющих содержательную сторону социальной функции Российского государства, относится реализация разнообразных коллективных потребностей общества. В самом общем виде такие потребности продекларированы и закреплены в Конституции Российской Федерации в виде прав и свобод человека и гражданина, которые не только признаются, но и осуществление которых гарантируется государством. Более того, согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

К основным социальным сферам, организация которых является наиболее ярким маркером степени обеспечения прав граждан в России, конечно же необходимо отнести здравоохранение, образование, социальное обеспечение, коммунальное обслуживание, организацию культурного развития, физкультуры и спорта, транспортного сообщения и связи, строительство соответствующих социально-значимых объектов, заботу об окружающей среде, борьбу с эпидемиями, преступностью, принятие мер по обеспечению мира, предотвращению войны и иных ситуаций чрезвычайного характера.

Реализация гражданами своих прав и свобод в этих и примыкающих к ним областях общественных отношений с последующей социализацией, то есть признанием государством и обществом полученного результата, практически невозможна в так называемом явочном порядке, без успешно функционирующей соответствующей системы государственного отраслевого устройства. Именно практическую деятельность органов исполнительной власти по реализации конституционных и законодательных положений, по мнению Е. И. Степушкиной, следует выделить в качестве одного из критериев социального государства [5, с. 39].

Для обеспечения общих потребностей, образующих основные направления деятельности государства (функции), необходимы не только организация централизованного и децентрализованного управления в данной сфе-

ре, но и наличие определенного количества собственно государственных организаций, непосредственно своими действиями эти функции реализующих.

С организационно-правовой точки зрения такими организациями, как правило, выступают учреждения, то есть унитарные некоммерческие организации, созданные собственником (в нашем случае – Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием) для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера.

Для реализации возложенных функций учреждение наделяется имуществом учредителя и осуществляет в отношении него право оперативного управления, широта правомочий по которому определяется типом созданного учреждения и подразумевает гражданско-правовое регулирование.

Финансовое обеспечение деятельности государственных и муниципальных учреждений осуществляется в порядке, определенном законом, и составляет бюджетно-правовое регулирование.

В то же время общие подходы по оценке качества организации деятельности по осуществлению той или иной социально-культурной функции государства ориентированы на административно-правовое регулирование. Это означает, что в случае признания необходимости повышения эффективности определенного направления деятельности содержательные изменения нацелены прежде всего на реорганизацию органов управления этой отрасли, а также на структурную реорганизацию совокупности государственных (муниципальных) учреждений, ее наполняющих, то есть с применением преимущественно или исключительно административно-правовых форм и методов воздействия без учета вопросов финансового и имущественного обеспечения.

Правовое регулирование отношений по реализации основных социальных функций государства нормами разных и не вполне сочетаемых отраслей права породило определенные правовые коллизии, разрешить которые невозможно в пределах любой из них.

Генератор идеи о необходимости внутреннего структурирования отечественного права С. С. Алексеев, обосновывая предложенные им элементы для наиболее прогрессивного его развития, говорил не столько о

## **Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права**

внутренней расчлененности, дифференциации права на части – нормативные предписания, институты, отрасли, но прежде всего об относительной автономности и связанности между собой этих частей, целостности права как нормативного образования [1, с. 41–43].

При этом система права любого государства подвижна, поскольку детерминирована экономическими, политическими, идеологическими, национальными, социально-культурными и иными факторами. Существенные преобразования, произошедшие в нашей стране и кардинально изменившие все вышеуказанные факторы, неизбежно должны были повлечь не только глобальные подвижки в систематизации современного российского права, но и трансформировать представление о его применении.

Однако именно в вопросах деления права на отрасли проявился присущий отечественной юридической науке правовой консерватизм, во многих случаях действительно оправданный. Сохранению строго отраслевого подхода также способствует отраслевая и институциональная сепаративность научных интересов, в соответствии с которой ученые стремятся отгородить свою вотчину и не залезать на чужую территорию. По этой причине решение проблем правового регулирования в определенной сфере общественных отношений зачастую предлагается одностороннее, исключительное комплексное, межотраслевое видение.

Тем не менее в юридической науке все чаще говорят о том, что правоотраслевое деление перестало быть актуальным. Требуется поменять отношение к методологии системы права, переосмыслить его. В процессе правового регулирования необходимо отталкиваться не от отраслевого подхода, а от регулируемого общественного отношения как элемента пространства [4, с. 396–400]. Собственно об этом же говорил и С. С. Алексеев: «Структура права выражает многообразие и многоплановость методов и приемов юридического регулирования, способность правовой системы многосторонне, в различных ракурсах воздействовать на общественную жизнь» [2, с. 239]. Понимание структуры и методологии правового регулирования общественного отношения как единого целого просто необходимо сочетать с интегрированным подходом. И при оценке полученного результата возможно проявление совсем иной картины.

Так, возвращаясь к вопросу о правовом регулировании деятельности государственных (муниципальных) учреждений, осуществляющих управленческие, социально-культурные и иные функции обеспечительного характера, необходимо обратить особое внимание на то, что они могут быть созданы трех типов – автономные, бюджетные, казенные. С точки зрения непосредственно административно-правового регулирования тип учреждения не имеет особого значения, оценке подвергается качество реализуемой функции всей структурой учреждений при данной системе управления. Однако это слишком узкий подход.

Качество деятельности любой организации находится в прямой зависимости от ее финансового обеспечения. Все три типа государственных (муниципальных) учреждений являются участниками бюджетных отношений, но только лишь казенные учреждения являются также субъектами бюджетного процесса, получателями бюджетных средств по смете. Вместе с тем финансовое обеспечение бюджетных и автономных учреждений осуществляется в виде субсидий из бюджетов соответствующего уровня только в пределах выполнения государственного (муниципального) задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем.

При условии, что бюджетное регулирование относится к отрасли финансового права, вопросы распределения бюджета носят явно выраженный управленческий характер, то есть суть административный. Поэтому при анализе различных подходов к способам получения бюджетных средств нет ухода от административного регулирования, но есть понимание его в существенно расширенном виде. Точно так же дифференцирован объем правомочий казенных, бюджетных и автономных учреждений в отношении государственного (муниципального) имущества. С одной стороны, он минимальный у казенных учреждений, что компенсируется их полным бюджетным финансированием по смете. С другой стороны, предоставление большего объема правомочий бюджетным и автономным учреждениям в отношении имущества и возможность самостоятельно распоряжаться имуществом и доходами, полученными в результате осуществления приносящей доходы деятельности, компенсируют недостаточное

поступление средств из бюджета. При этом, несмотря на законодательную декларацию о различии этих типов учреждений – бюджетного и автономного, объем правомочий в отношении их имущества практически совпадает, и те два-три исключения второстепенного характера, которые можно выявить, кардинально картину не меняют.

Учитывая, что регулирование имущественных отношений относится собственно к отрасли гражданского права, вопросы осуществления правомочий в отношении имущества государственного (муниципального) учреждения как некоммерческой организации носят опять-таки преимущественно управленческий характер, за исключением той малой толики чисто гражданско-правовых сделок, которые государственные (муниципальные) учреждения могут заключить в рамках закона.

Оценивая ситуацию глобально, мы полагаем, что в настоящее время Российское государство готово предоставить бюджетным и автономным учреждениям имущество и готово оплачивать возложенные на эти типы государственных и муниципальных учреждений функции посредством предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания и осуществление капитальных вложений, но не готово поддерживать экономическую жизнеспособность (включая содержание государственного имущества) в части, не покрываемой государственным заданием и целевыми бюджетными ассигнованиями.

Бюджетные и автономные учреждения, выполняя возложенные на них государством (муниципальным образованием) функции, должны сами посредством осуществления приносящей доходы деятельности поддерживать свою экономическую жизнеспособность, видимо для того, чтобы было все-таки кому выполнять государственные функции и реализовывать права граждан, продекларированные в Конституции Российской Федерации.

С другой стороны, среди казенных учреждений, находящихся в одной и в той же организационно-правовой форме одного и того же типа, часть выполняет управленческую функцию (собственно органы государственной власти и органы местного самоуправления), для чего они наделены государственно-властными полномочиями, в том числе могут осуществлять полномочия главного распорядителя

(распорядителя) бюджетных средств и/или главного администратора (администратора) доходов бюджета. А другие казенные учреждения выполняют исключительно обеспечительные функции – социально культурные и иные функции некоммерческого характера (например, образовательные, медицинские, спортивные, учреждения культуры и т.п.), у них отсутствуют властные полномочия, и по характеру осуществляемой деятельности они ничем не отличаются от подобных им государственных и муниципальных учреждений, функционирующих в тех же социальных отраслях (образовании, здравоохранении, спорте, культуре) в качестве бюджетных или автономных.

Анализ качественного состава учреждений, выполняющих функции обеспечительного характера, но созданных по казенному типу, показывает, что это преимущественно учреждения, реализующие функции государства в сфере обеспечения его обороны и безопасности, а также уголовно-исполнительную функцию, функцию социальной реабилитации несовершеннолетних, оказания медицинской помощи лицам, находящимся в психиатрических больницах, лепрозориях, противочумных учреждениях. То есть государство полностью финансирует административное обеспечение тех общественных отношений, диссонанс которых влечет прямую угрозу суверенитету государства – не только внешнему, но прежде всего внутреннему – суверенитету власти. Если рассматривать вопрос о сущности Российского государства исключительно с такого угла, то напрашивается вывод о том, что полицейская его сущность явно превалирует над социальной.

Безусловно, в качестве контраргумента можно привести довод о том, что вышеперечисленные направления деятельности, закрепленные за казенными учреждениями, относятся к специальным функциям государства, которые могут осуществляться только им, тогда как к выполнению общесоциальных функций могут привлекаться и привлекаются также иные общественные институты. И это бесспорно так. Но в то же время определенный уровень социокультурного обеспечения общества есть обязанность государства, конституционно провозгласившего свою социальность, а степень реализации этой обязанности – один из основных критериев оценки

## **Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права**

его сущности.

Что же можно предложить в качестве решения обозначенной проблемы? На какие сферы общественных отношений необходимо оказать правовое воздействие, чтобы получить качественно иной спектр сущности Российского государства? Один из путей – дальнейшее совершенствование правового положения государственных (муниципальных) учреждений как некоммерческих организаций, выполняющих управленческие, социально-культурные и иные функции государства (муниципальных образований), в соответствии с системным межотраслевым интегрированным подходом.

Необходимо не столько уделить внимание перераспределению административного функционала, сколько определиться с объемом и направлениями безусловного бюджетного финансирования, а также решить неразрывно связанные с ним вопросы свободы и ограничения распоряжения государственной (муниципальной) собственностью, закрепленной за государственными (муниципальными) учреждениями.

В качестве казенных учреждений, то есть полностью финансируемых из бюджета и не отвечающих по своим обязательствам имуществом собственника (учредителя), предлагается создавать только органы государственной власти и органы местного самоуправления. Определенным образом вопрос организационно-правовой формы юридического лица и его типа решен лишь в отношении органов местного самоуправления. В соответствии с абз. 1 п. 2 ст. 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления, которые в соответствии с этим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц.

В этом случае словосочетание «казенное учреждение» в наименовании юридического лица будет говорить о том, что этот субъект обладает административной правосубъектностью как управленческая организация, что позволит более качественно квалифицировать

возникающие с участием такого субъекта правоотношения.

В качестве бюджетных учреждений предлагается создавать учреждения обеспечивающего характера, реализующие основные функции государства социально-культурной направленности вне зависимости от ведомственной принадлежности. Бюджетные государственные и муниципальные учреждения должны по содержанию соответствовать своему названию, то есть быть бюджетными, полностью или частично финансируемыми из бюджета соответствующего уровня по смете. Вместе с тем необходимо сохранить существующий третий тип государственных и муниципальных учреждений – автономные учреждения, которые смогут так же получать субсидии на выполнение государственного задания, иметь право осуществлять приносящую доходы деятельность, распоряжаться полученными доходами и имуществом в установленных в настоящее время пределах.

Возврат к ранее действовавшему бюджетно-правовому порядку в отношении учреждений, выполняющих социально-культурные и иные функции государства обеспечительного характера, не только будет гарантировать устойчивость их функционирования, но также будет явно свидетельствовать о том, что Российское государство выполняет свое общесоциальное назначение.

### *Литература*

1. Алексеев, С. С. Общая теория права: курс в 2 т. / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.
2. Алексеев, С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1975. – 264 с.
3. Плигин, В. Н. «Абстрактно полагаться на социальное государство нельзя» / В. Н. Плигин, Т. Гурова // Эксперт. – 2018. – № 30–33.
4. Синюков, В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию / В. Н. Синюков. – М.: Норма, 2010. – 672 с.
5. Степушкина, Е. И. О юридических критериях социального государства и месте среди них правоисполнительной деятельности государственных органов / Е. И. Степушкина // Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании. Кутафинские

чтения: материалы конференции. – М., 2017. – Ч. 1. – С. 38–41.

6. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юрист, 1999. – 672 с.

7. Чиркин, В. Е. Революционная трансформация сущности, содержания и формы российского государства (к столетию Великого Октября) / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2018. – № 7. – С. 49–56.

**Сморчкова Лариса Николаевна** – доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса, Институт государства и права РАН, г. Москва. E-mail: l.smorchkova@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 12 октября 2018 г.

DOI: 10.14529/law180416

## ON THE PROBLEM OF THE ESSENCE OF THE MODERN RUSSIAN STATE: ADMINISTRATIVE-BUDGETARY APPROACH

**L. N. Smorchkova**

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation*

The author of the article proposes to consider the issue of the essence of the modern Russian state through a comparative analysis of the administrative-legal, budget-legal and civil-legal regulation of relations with the participation of state (municipal) state, budget and autonomous institutions that carry out managerial and socio-cultural functions of the state. Based on the results of the analysis, it is concluded that from the position of the proposed approach, in the essence of the modern Russian state, the police component prevails over the social one, since only the institutions that perform primarily police functions are fully funded. The author formulates proposals for improving the system of budget support for organizations implementing the basic functions of the state.

**Keywords:** *public authority, institution, administrative legal relations, budget financing, essence of the state.*

### References

1. Alekseev S. S. *Obschaya teoriya prava* [General theory of law]. Moscow, 1981, Vol. 1, 360 p.
2. Alekseev S. S. *Struktura sovetskogo prava* [Structure of Soviet law]. Moscow, 1975, 264 p.
3. Pligin V. N. [It is impossible to rely on the social state abstractly]. *Ekspert* [The Expert], 2018, no. 30–33.
4. Sinyukov V. N. *Rossiyskaya pravovaya sistema. Vvedenie v obshchuyu teoriyu* [The Russian legal system. Introduction to the general theory]. Moscow, 2010, 672 p.
5. Stepushkina E. I. *O yuridicheskikh kriteriyah social'nogo gosudarstva i meste sredi nih pravoispolnitel'noy deyatel'nosti gosudarstvennykh organov* [On the legal criteria of the social state and the place among them the law-enforcement activities of state bodies]. *Pravo i ekonomika: mezhdisciplinarnye podhody v nauke i obrazovanii. Kutafinskije chtenia : materily konferencii* [Law and Economics: Interdisciplinary Approaches in Science and Education. Kutafinsky readings: conference materials]. Moscow, 2017, Part 1, pp. 38–41. (in Russ.)
6. Matusow N. I., Malko A. V. *Teoria gosudarstva i prava. Kurs lekciy* [Theory of state and law. Course of lectures]. Moscow, 1999, 672 p.
7. Chirkin V. E. [Revolutionary transformation of the essence, content and form of the Russian state]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law]. Moscow, 2018, no. 7, pp. 49–56. (in Russ.)

**Larisa Nikolaevna Smorchkova** – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, Leading Researcher of Administrative Law and Administrative Process Sector, of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: l.smorchkova@mail.ru.

*Received 12 October 2018.*

---

**ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ**

Сморчкова, Л. Н. К вопросу о сущности современного российского государства: административно-бюджетный подход / Л. Н. Сморчкова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2018. – Т. 18, № 4. – С. 96–102. DOI: 10.14529/law180416.

**FOR CITATION**

Smorchkova L. N. On the problem of the essence of the modern Russian state: administrative budgetary approach. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2018, vol. 18, no. 4, pp. 96–102. (in Russ.) DOI: 10.14529/law180416.

---