

---

---

# ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЩЕСТВА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

## О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ МЧС РОССИИ

**Т.В. Жукова, кандидат юридических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России;  
А.Н. Руднев. Прокуратура Московской области**

Рассматриваются основные тенденции эволюции правового положения некоторых из государственных учреждений, входящих в систему МЧС России, в частности Государственного центрального аэромобильного спасательного отряда, Центра экстренной психологической помощи, а также таких видов государственных учреждений, как высшие учебные заведения, медицинские учреждения. При этом анализируются различные точки зрения ученых на правовую природу государственных учреждений и специфики осуществления ими своих функций. Анализируются реализуемые в настоящее время управленческие меры организационно-правового характера, направленные на оптимизацию форм и методов участия государственных учреждений, подведомственных МЧС России, в решении общих задач, стоящих перед системой МЧС России.

*Ключевые слова:* некоммерческая организация, государственное учреждение, Центр экстренной психологической помощи МЧС России, высшее учебное заведение, медицинское учреждение

## THE LEGAL STATUS OF THE STATE INSTITUTIONS SUBORDINATED BY EMERCOM OF RUSSIA

**A.N. Rudnev. Prosecutor`s office of the Moskovskaya oblast.  
T.V. Zhukova; V.P. Belobratova.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

The basics trends of the legal status of the state institutions of EMERCOM of Russia are examined. Particularly the State Central Airmobile Rescue Unit, Centre of Emergency Physiological Aid, educational establishments and medical institutions are examined. The different points of view on the legal status of the state institutions and those special features are considered. The management measures are analyzed regarding the legal status and problems of the state institutions as a part of EMERCOM of Russia.

*Key words:* nonprofit Institution, state institution, Centre of emergency physiological aid of EMERCOM of Russia, higher educational institution

Общие начала для разделения юридических лиц находят отражение в гражданском законодательстве, которое подразделяет все юридические лица на коммерческие и некоммерческие [37] (ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации) (далее – ГК РФ), отличительным признаком выделения которых являются цели их деятельности.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [36] некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не

распределяющая полученную прибыль между участниками. При этом некоммерческие организации создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, а также иных целей, направленных на достижение общественных благ.

По мнению С.А. Комарова государственные учреждения – это такие государственные организации, которые осуществляют непосредственную, практическую деятельность по выполнению функций государства в различных сферах: экономической, социальной, культурной, охранительной и т.д. «Очень часто считают, – писал С.А. Комаров, – что государственные учреждения осуществляют социально-культурные функции в сфере науки, образования, здравоохранения» [20].

И.Ф. Ракитская писала, что государственное учреждение – это «организованная группа лиц, но не наделенная властными полномочиями по отношению к другим лицам. Их задача – обслуживание или отдельных частей общества (вуз, школа, научно-исследовательское учреждение), или общества в целом (милиция, армия и т.д.) [30].

Органы (субъекты), обеспечивающие безопасность человека, должны быть адресными, то есть охватывать все его жизненно важные интересы. Адресными являются, например, медицинские учреждения, правоохранительные органы, органы образования и т.д. Однако отдельные интересы не защищены либо недостаточно защищены на государственном уровне. Это относится к таким интересам, как духовность, психика, репродуктивность и генетика человека. Специальных органов, ответственных за безопасность этих ценностей в государстве, не существует.

В сфере компетенции МЧС России в настоящее время происходит активный процесс формирования новых и развития существующих соответствующих государственных учреждений. Так, Коллегия МЧС России 27 ноября 2008 г. приняла решение «О развитии Федерального государственного учреждения «Государственный центральный аэромобильный спасательный отряд» в 2008 – 2011 годах». За время своей работы отряд «Центроспас» сформировался как многопрофильная структура федеральных сил МЧС России, главной задачей которой было и остается оперативное реагирование на чрезвычайные ситуации. Отряд принял участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций федерального уровня 104 раза, международного уровня 56 раз. Основной целью отряда «Центроспас» наряду с повышением эффективности реагирования является достижение уровня ведущих мировых спасательных подразделений по всем направлениям деятельности отряда. Реализация данных целей включает в себя совершенствование системы реагирования отряда на федеральные и международные ЧС, совершенствование системы подготовки спасателей и специалистов отряда, а также освоение новых и совершенствование применяемых спасательных технологий.

Кроме этого, планируется техническое переоснащение отряда, развитие и освоение новых объектов материально-технической базы, решение вопросов кадрового обеспечения и международной аттестации отряда в системе ИНСАРАГ при ООН.

В форме виде государственного учреждения функционирует Центр экстренной психологической помощи. Согласно решению коллегии МЧС России от 25 сентября 2008 г. по результатам рассмотрения вопроса «О концепции и программе развития психологической службы МЧС России», реализацию Концепции планируется осуществить в два этапа. Основными задачами первого этапа на 2009–2011 гг. станут: развитие Центра экстренной психологической помощи в учреждение с передовыми научными и прикладными технологиями в области психологии экстренных ситуаций с целью увеличения объемов оказания экстренной психологической и реабилитационной помощи населению, специалистам системы МЧС России, а также совершенствование нормативно-правовой базы деятельности специалистов психологической службы, создание системы организационных и научно-методических стандартов деятельности психологической службы и др.

Для реализации данных мероприятий разработана целевая программа ведомства «Развитие психологической службы МЧС России в 2009 – 2011 гг.», которая предполагает

разработку и обновление нормативно-правовых актов, регламентирующих структуру, задачи и методы работы психологической службы, а также оптимизацию организационно-штатной структуры психологической службы.

Второй этап развития психологической службы на 2012–2014 гг. включает в себя работу по осуществлению комплекса мероприятий, направленных на развитие деятельности психологической службы. В том числе обеспечение потребностей по профессиональному психологическому отбору всех категорий сотрудников и работников МЧС России, развитие научно-методической деятельности в области экстремальной психологии, а также дальнейшее совершенствование материально – технического обеспечения специалистов психологической службы.

Главными результатами реализации Концепции должны стать предупреждение и раннее выявление последствий профессионального стресса у специалистов МЧС России, повышение готовности мобильных сил МЧС России в части оказания экстренной психологической помощи, оптимизация сроков оказания экстренной психологической помощи пострадавшим в ЧС, увеличение числа респондентов, получающих экстренную психологическую помощь и внедрение в практику оказания дистанционной психологической помощи, а также прогнозирование рисков возникновения неблагоприятных социально-психологических последствий чрезвычайных ситуаций и планирование мероприятий по их снижению с использованием новых информационных технологий.

В ведении МЧС России находятся образовательные учреждения, в том числе высшего профессионального образования.

Такая разновидность государственных учреждений как высшие учебные заведения, организационно направленные на достижение общественных благ в образовательной сфере, являются некоммерческими организациями.

Ю.А. Дмитриевым и А. А. Евтеевой справедливо отмечается: «некоммерческие организации, являясь наименее активными участниками хозяйственного оборота вследствие своих уставных задач, тем не менее, предстают наиболее значимыми субъектами административного права в социальной, культурной, образовательной, частично политической сферах, выступая ключевым и наиболее активным сегментом гражданского общества ...» [13].

Можно выделить общие характеристики вуза как любой некоммерческой организации. Так, некоммерческая организация имеет в собственности или оперативном управлении обособленное имущество; может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде; должна иметь самостоятельный баланс или смету; создается без ограничения срока деятельности, если иное не установлено учредительными документами некоммерческой организации; вправе открывать счета в банках на территории РФ и за пределами ее территории; иметь печать с полным наименованием этой некоммерческой организации на русском языке, а также вправе иметь печать, бланк со своим наименованием, эмблему; иметь наименование, содержащее указание на ее организационно-правовую форму и характер деятельности; может создавать филиалы и представительства на территории РФ [13].

При этом организационно-правовая форма, служит одним из основных «параметров», определяющих сущность административно-правовых отношений, в которых участвует та или иная организация. И ГК РФ (ст. 120), и Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 23 июля 2008 г., с изм. от 24 июля 2008 г.) «О некоммерческих организациях» [35] (ст. 2) в группу некоммерческих организаций в качестве одного из видов отнесены учреждения [1].

Учреждение является лишь одной из довольно многочисленных организационно-правовых форм некоммерческой организации, в то время как «организация» – это в некотором роде синоним термина «юридическое лицо», поскольку, как уже упоминалось, все юридические лица в гражданском законодательстве подразделяются на коммерческие и некоммерческие. По мнению А. П. Алехина «учреждение – разновидность организации,

осуществляющей, в отличие от органов исполнительной власти, не руководство, а экономические, социально-культурные и иные функции в целях удовлетворения материальных, духовных и других потребностей граждан, общества и государства. В качестве таковых они обладают юридически-вещными полномочиями и не являются субъектами управления (исключение составляют учреждения, представляющие собой форму органов управления)».

Говоря о коллективных субъектах – организациях (предприятиях), целью которых является удовлетворение социальных потребностей, Ю.А. Тихомиров делает вывод о том, что «...это организации коллективов работников (руководителей, специалистов, иных служащих), наделенных полномочиями и ресурсами. Они предназначены создавать материальные и духовные ценности, оказывать публичные услуги» [2]. Особая роль учреждений в советский период также определялась непосредственным производством материальных и культурных благ, удовлетворением потребности общества и личности [28]. Учреждение определяет родовое понятие «юридического лица социальной сферы». Подобный вывод подтверждает современное законодательство.

Учреждения как субъекты правоотношений предполагают регулирование не только нормами ГК РФ, но и специальными гражданскими законами. С одной стороны, безусловно, то, что понятие «учреждение», в данном случае, выступает родовым понятием по отношению к возможным организационно-правовым формам высших учебных заведений. В то же время, с другой стороны, практика образования вузов подтверждает, что в настоящее время организационно-правовой формой создания высшего учебного заведения является именно учреждение.

Высшие учебные заведения являются организацией, объединяющей в своем составе определенный коллектив людей, могут быть представлены в форме государственных или муниципальных учреждений высшего профессионального образования. Кроме того, существенное развитие приобретает и негосударственный сектор в высшем образовании [31].

Исходя из сферы деятельности, которая обусловлена целями создания, учреждения как субъекты могут быть разделены на административно-политические и социально-культурные учреждения. Высшие учебные заведения, действуя как субъекты, осуществляющие образовательные функции, имеют социальную направленность и являются учреждениями социально-культурной сферы. В целом, реализуя социально-культурные функции, вузы действуют в определенной области деятельности для удовлетворения общественных благ, предоставляя образование соответствующего уровня, являются образовательными учреждениями.

Так как деятельность учреждений образования различается как по объему, так и по содержанию, то такая специфика его правового положения, как считают Б. Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, «заставляет искать законодательные пути установления правового статуса учреждения по отраслям». Примером, может служить закон РФ «Об образовании», который в системе образовательных учреждений выделяет профессиональные [9], что позволяет, в такой структуре определять вузы как профессиональные образовательные учреждения соответствующего уровня. Уровень профессионального образования базируется на специфике профессиональных образовательных программ, реализуемым учебным заведением соответствующей ступени. Высшие учебные заведения как профессиональные образовательные учреждения реализуют программы высшего профессионального образования.

Как справедливо отмечают специалисты общего образования, диверсификация учебных заведений означает различную включенность в социокультурное пространство, а значит, разные формы организации, построения, управления образовательным процессом [12].

Гражданское законодательство Российской Федерации определяет учреждение как социально-культурную организацию, создаваемую для выполнения соответствующих функций, имеющих некоммерческий характер. Учреждения, являясь некоммерческими организациями, в противоположность коммерческим, не имеют цель извлечения прибыли.

Осуществление вузами образовательной деятельности определяет выполнение ими полномочий по реализации соответствующих государственных (публичных) функций. Например, автономное учреждение определяет цель своей деятельности как выполнение работ, оказание услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в соответствующих сферах.

В образовательном законодательстве не определено такое понятие как «образовательные услуги». Между тем, в ряде нормативных актов, например в Правилах оказания платных образовательных услуг (утверждены Постановлением Правительства РФ от 05.07.2001 г. № 505) [34] и Приказе Министерства образования от 28.07.2003 г. № 3177 «Об утверждении Примерной формы договора на оказание платных образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования» [8] идет речь об образовательных услугах.

Еще в советское время указывалось на то, что в отличие от предприятий деятельность государственных социально-культурных учреждений (школ, вузов, больниц, театров и т.д.) не носит хозяйственного характера, хотя в ряде случаев их услуги платные [10]. Как считает М. Ю. Федорова «деятельность образовательного учреждения по предоставлению платных образовательных услуг не отвечает всем признакам предпринимательства, поскольку осуществляется особыми субъектами – учреждениями, по обязательствам которого субсидиарную ответственность несет собственник-учредитель».

Однако в литературе встречается и противоположная позиция, согласно которой платная образовательная деятельность носит предпринимательский характер, указывая на все ее признаки в смысле ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации: направленность на извлечение прибыли (дохода), осуществления соответствующим лицом на свой риск, под свою имущественную ответственность [19]. Ряд авторов признают распоряжение имуществом вуза как его экономическую деятельность в некоммерческих целях [25]. По крайней мере, доходы, полученные от оказания платных услуг, что уже давно отмечается в литературе [21], не становятся собственностью учреждения.

Предоставление «образования» и «образовательных» услуг в настоящее время рассматривается с экономической точки зрения, как процесс, направленный на удовлетворение общественных потребностей в образовании. При этом в качестве «потребителя» образовательной услуги выступает как государство, когда услуги оплачиваются за счет соответствующего бюджета, так и частное лицо, если удовлетворяются нужды граждан или организаций. Процесс получения образования отождествляется с совокупностью образовательных услуг, которые В. В. Кванина предлагает понимать как «..целенаправленную, последовательную деятельность в лице профессорско-преподавательского состава, направленную на передачу обучающимся системы знаний, умений, формирование у них профессиональных практических навыков...» [16]. Родионова, О. В. и Румянцева В. Г. связывают социальную функцию с социальной услугой (в том числе, образовательной), не проводя при этом различия между субъектами, их оказывающими. Как считают авторы, образовательная услуга не является сферой исключительно публично-властных структур. Она может оказываться, и ее оказывают и частные лица, и корпорации [32].

Учебные заведения создаются для осуществления социальной функции в образовании – оказания образовательных услуг, которые носят государственно-значимый характер. Таким образом, высшие учебные заведения, оказывают образовательные услуги различным категориям потребителей, в чем, собственно, реализуется публичный интерес в образовательной сфере. Значимым, в осуществлении вузами возложенных на них публичных функций является определение их места в различных правовых связях, прежде всего, по отношению к властным публично-правовым субъектами. Относительно равное правовое положение вузов и государственных структур возможно лишь в порядке осуществления гражданских правомочий.

Буквальное толкование положений ст. 120 ГК РФ позволяет сделать вывод о том, что законодатель исходит из широкого понимания учреждения как субъекта права. Определение

возможных сфер деятельности учреждений не ограничивается только функциями социального характера. К числу учреждений законодательство предлагает относить и учреждения, осуществляющие управленческие функции (функции публичного управления). Строго говоря, подобная норма закрепляет градацию учреждений по функциональному признаку.

Отраслевое деление в построении правовой модели частных и публичных субъектов не может быть определено однозначно. Иначе говоря, если в определенный момент функционирования публично-правовой субъект располагается в публичном правовом поле, то при изменении фона общественных отношений, участником которых он является, происходит перестановка центра тяжести регулирования в сторону частноправового режима. По этому принципу построено участие государственных органов, наделенных публичной компетенцией, в гражданских правоотношениях [17]. Одни и те же по своему содержанию общественные отношения, с одной стороны, регулируются нормами частного права, а с другой, нормами публичного, в том числе административного права [23].

С другой стороны, В. Ф. Мартынов предполагает отсутствие возможности употребления и отождествления понятия (категории) юридического лица в публичном праве. «Гражданско-правовая категория «юридическое лицо» не может характеризовать, например, правосубъектность организаций в сфере осуществления государственной власти, функций управления и правосудия... круг организаций, обладающих правосубъектностью в области государственного, уголовно-процессуального, административного права, не совпадает с кругом организаций, являющихся юридическими лицами» [26].

В гражданских правоотношениях органы исполнительной власти, являются юридическими лицами, существуют как некоммерческие организации, а именно как государственные учреждения [3]. При этом государственные учреждения рассматривались как органы государственной власти, входящие в систему государственного аппарата [24].

В административных правоотношениях органы исполнительной власти, как являются, так и не являются юридическими лицами, выступают не в качестве учреждений, а именно в собственном качестве – государственных органов [3]. Таким образом, высшие учебные заведения, в том числе входящие в систему МЧС России, не являются государственными органами или органами местного самоуправления, не могут быть отождествлены с публичными органами в административных правоотношениях. Более того – они противопоставлены публичным субъектам. Что находит проявление в соответствующих правоотношениях. Д.Н. Бахрах отмечал: «... каждая государственная организация – это часть государственного механизма, обладающая организационно-правовой самостоятельностью и работающая под руководством вышестоящего государственного органа, ее деятельность регламентирована правом, обеспечена государственной собственностью и государственным принуждением и направлена на реализацию государственного интереса» [6].

Таким образом, не являясь носителями управленческих функций, в административно-правовых отношениях, высшие учебные заведения не могут быть идентифицированы как государственные органы, даже в случае признания последних учреждениями для «целей» гражданского законодательства. Поэтому, в административных правоотношениях публичные органы занимают иную «позицию» по отношению к вузам. Функции государственной власти достаточно обширны и имеют различные направления, которые в целом составляют сферы государственной деятельности учреждений, являются «инструментами» реализации общественно значимых целей и задач. В этой связи Ю.А. Тихомиров справедливо утверждает: «есть достаточные основания для выделения публичных учреждений, оказывающих публичные услуги (ведь не только субъект права как властная структура является носителем компетенции). Их статус определяется законами, иными нормативными актами, равно как и перечень услуг, и характер отношений с клиентами. Эти организации структурно объединены в системы, возглавляемые управляющими органами» [38].

Высшие учебные заведения как некоммерческие организации, различным образом

проявляют свои административно-правовые характеристики юридического лица. Конкретные административно-субъектные свойства у высшего учебного заведения проявляются через взаимодействие с различными государственными органами, структурами, так или иначе, связанные с функционированием учреждения.

В целом для взаимоотношений органов исполнительной власти с учреждениями, в том числе и высшего профессионального образования всех форм собственности характерно то, что законодательно установлены: государственная регистрация учреждений как юридических лиц и аккредитация соответствующих учреждений, получение учреждением разрешения (лицензии) на определенные виды деятельности; обязанность ведения бухгалтерской и статистической отчетности; предоставление государственным органам соответствующей информации; обязанностей соблюдать законодательство [18].

Конституционная обязанность по оказанию гражданам бесплатной медицинской помощи за счет средств бюджета возлагается только на публичные (государственные и муниципальные) медицинские организации, входящие в том числе в системы МЧС России. Действующие публичные организации в сфере здравоохранения, на долю которых приходится основной объем оказания медицинских услуг, созданы органами государственной власти и местного самоуправления в форме учреждений. Факторами, влияющими на избрание именно этой формы, являются как традиционность использования, так и оптимальность для введения в гражданский оборот субъектов, которым требуется необходимый для материального обеспечения их деятельности ограниченный объем прав для баланса интересов государства.

Права медицинских учреждений на закрепленное за ними имущество определяются статьей 296 ГК РФ, в соответствии с которой имущество медицинскому учреждению передается и закрепляется за ним на праве оперативного управления, представляющего собой разновидность вещных прав юридических лиц по хозяйственному и иному использованию являющегося собственностью учредителя имущества. В силу специальной правоспособности публичные медицинские учреждения не вправе отчуждать или распоряжаться как закрепленным имуществом, так и приобретенным за счет выделенных по смете средств.

Таким образом, медицинское учреждение выступает инструментом реализации целей собственника не только в отношении общих задач и стратегии, но и текущей деятельности. Это и влечет необходимость жесткого контроля со стороны собственника за обязательствами медицинского учреждения, и препятствует внедрению новых экономических механизмов для более эффективного использования имеющихся ресурсов.

Наравне с правом оперативного управления на медицинские учреждения распространяется особый вид правового режима имущества учреждения, выработанный цивилистикой и законодательно закрепленный в пункте 2 статьи 298 ГК РФ – самостоятельное распоряжение денежными средствами и имуществом, приобретенным на доходы от разрешенной уставом деятельности. Однако существующее положение медицинских учреждений обусловлено их правовым статусом и как бюджетного учреждения. В рамках специальной правоспособности бюджетных учреждений учредительными документами предоставляется право медицинским учреждениям заниматься деятельностью, приносящей доходы, которые, являясь неналоговыми доходами бюджетов, медицинские учреждения вправе расходовать исключительно по смете.

Бюджетным кодексом Российской Федерации медицинским учреждениям закрыт свободный доступ к доходам, полученным от предпринимательской деятельности [35]. Доходы должны использоваться как целевые средства, выделенные в рамках бюджетного финансирования и согласно разъяснениям Минфина России от 10.11.2002 № 03-01-01/12-403 и от 28.11.2002 № 03-01-01/03-432, то есть сокращается необходимое финансирование на сумму средств от дополнительных доходов, которые рассматриваются в качестве основных в ущерб основному бюджетному финансированию учреждений. Тем самым средства от предпринимательской деятельности публичных медицинских учреждений превращаются в

целевые бюджетные средства, что не в полной мере согласуется с соответствующими положениями ГК РФ, предусматривающими самостоятельное распоряжение такими средствами.

В настоящее время платная деятельность медицинских учреждений сталкивается с проблемами необходимости сочетания платности предоставления услуг и конституционно гарантированной доступности медицинской помощи, а также учета прав и законных интересов граждан; с необходимостью выработки механизма действий медицинских учреждений для получения законной возможности оказания платных услуг.

Развитие законодательства должно привести к возможности выбора между бесплатным лечением в публичных медицинских учреждениях и платными услугами в иных медицинских организациях [7].

Действительно, трудно не согласиться с тем, что организация медицинских услуг в публичном медицинском учреждении по сравнению с частной клиникой имеет ряд преимуществ из-за концентрации дорогостоящего оборудования и многопрофильности, доверия людей к традиционно сложившейся системе оказания медицинской помощи. В то же время, как замечает Ю.Н. Андреева, государство все больше переносит социальные и иные публичные государственные функции на плечи самих граждан, расширяя долю и перечень платных услуг, и «хотя юристы утверждают, что медицинская помощь в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения должна оказываться бесплатно, практика показывает, что государственные (муниципальные) услуги становятся все более и более возмездными (иногда по регулируемым органами государственной власти ценам)» [5].

В действительности же в юридической литературе бытует неоднозначная трактовка такой деятельности медицинских учреждений. Одни справедливо считают, что указанное Постановление рассчитано не столько на создание действенного инструмента регулирования отношений субъектов медицинской деятельности с потребителями медицинских услуг, сколько на то, чтобы не создать сложностей в этом государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения, которые находятся в сфере ведомственного протекционизма [39].

Другие же отмечают, что узаконенная практика доплат на услуги государственного здравоохранения, на деле уже оплаченных из бюджета, подрывает финансовую основу рынка частных медицинских услуг, на котором те же услуги должны были оцениваться по полной стоимости [15]. Популярность предоставления платных медицинских услуг, по мнению, например, А.Н. Пищиты, объясняется и заинтересованностью в этом руководителей медицинских учреждений, поскольку денежные средства, полученные от предоставления такого рода услуг, идут на материальное стимулирование медицинских и технических работников, на приобретение современной медицинской аппаратуры [29].

Необходимость серьезных изменений в деятельности государственных учреждений подчеркивалась в юридической литературе давно. Изменение статусов учреждений в трех возможных формах предвидел Ю.А. Тихомиров: учреждения, которым намечено предоставить гарантированное бюджетное финансирование, но без хозяйственной самостоятельности; государственные автономные некоммерческие организации с полной хозяйственной свободой и правом получать дотации учредителя и бюджетные средства, а также автономные учреждения, обладающие правом свободного расходования средств и использующие бюджетные средства для выполнения заданий учредителя [2].

Отсутствие гармоничной нормативной правовой базы породило в системе финансирования медицинской помощи ряд негативных явлений, включающих замещение гарантированных бесплатных медицинских услуг платными, безвозмездное использование материально-технической базы государственных ЛПУ для коммерческой медицинской деятельности, теневые формы оплаты медицинских услуг [14]. Фактически единственный и действительно надежный способ легализовать теневые платежи – развитие правовой базы. В первую очередь необходимо четкое законодательное определение организационно-правовой формы медицинских организаций, результатом деятельности которых является оказание



медицинской услуги, а также законодательно определенный набор их прав и обязанностей в экономическом обороте, то есть реально следовало преодолеть несоответствие возможностей государственных и муниципальных учреждений, включая публичные медицинские учреждения, условиям рынка.

Практиками здравоохранения сейчас предлагаются разные варианты реструктуризации лечебных учреждений. Можно согласиться с позицией И.Е. Рыбальченко о том, что автономные некоммерческие организации могут привлекаться на договорной основе к отдельным видам работ (проведение рекламной кампании медицинских услуг, постановка имиджа лечебного учреждения, организация новых комплексных медицинских программ лечения, создание информационной и диспетчерской служб, проведение тренингов с персоналом, экспертные, сервисные и ассистентские услуги и т.д.) как посредники. С их помощью медицинским учреждениям может быть дан мощный толчок для интенсификации работы в сфере платных услуг и решен целый ряд медицинских и парамедицинских проблем, тормозящих процесс развития новых направлений деятельности [33].

### Литература

1. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.
2. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2007.
3. Административное право России. Общая часть. Учебник для высших учебных заведений / Под ред. П.И. Кононова. 2006.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Корнев А.П. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ИКД «Зерцало-М». 2002.
5. Андреев Ю.Н. Платные медицинские услуги. М., 2007.
6. Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права // Межвузовский сборник научных трудов. СЮИ. 1985.
7. Бевеликова Н.М. О правовом статусе публичных медицинских учреждений // Медицинское право. 2008. № 2.
8. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 51. 22.12.2003.
9. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Кил-Киман А.Н. Административное право: учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.
10. Государственное управление и административное право. М., 1978.
11. Гражданское право. Часть 1 / Под ред. Ю.К. Толстого и А.П. Сергеева. СПб. 1996.
12. Дацинская З.П. Правовая классификация общеобразовательных учреждений // Право и образование. 2004. № 1.
13. Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учебник. М.: Изд-во–Эксмо, 2005.
14. Донин В.М. Конкуренция в российском здравоохранении: государственные учреждения и негосударственные медицинские организации // Менеджер здравоохранения. 2005. № 6 – 7.
15. Индустрия здоровья: экономика и управление: Пособие для вузов / А.С. Акопян, Ю.В. Шиленко, Т.В. Юрьева; под ред. Л.Е. Сырцовой. М.: Дрофа, 2003.
16. Кванина В.В. Договор на оказание вузом образовательных услуг // Закон. 2007. № 4.
17. Кирилловых А.А. Частноправовые начала органов публично-правовых образований // Бюллетень нотариальной практики. 2007. № 2.
18. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2002.
19. Колотыгина З.А. Правоспособность бюджетных учреждений // Юрист. 2000. № 12.
20. Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 1996.

20. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей / Под ред. М.М. Брагинского. М. 1995.
21. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов, 2001.
22. Кононов, П.И. К вопросу о предмете, методе и месте административного права в системе отраслей права // Проблемы современного административного права: Сборник научных статей. Киров, 2005.
23. Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «История». М., «Высшая школа», 1986.
24. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право. Саратов, 2000.
25. Мартынов, В.Ф. Правосубъектность социальной организации: проблемные аспекты понимания // История государства и права. 2007. № 6.
26. Некоммерческие фонды организации. Правовые аспекты / Дронин О.Г., Игнатенко Д.А., Изотова С.В. и др. М., 1997.
27. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Изд-во ЛГУ. 1972.
28. Пищита А.Н. Правовое обеспечение платных медицинских услуг // Право и экономика. 2006. № 2.
29. Ракитская И.Ф. Теория государства. СПб., 1999.
30. Рекрут О.А. Административно-правовой статус негосударственных высших учебных заведений в России. Диссертация ... канд. юрид. наук. Саратов. 2003.
31. Родионова, О.В., Румянцева, В.Г. Тенденции развития социальной функции в современной России // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2.
32. Рыбальченко И.Е. Новые формы интенсификации деятельности медицинского учреждения в сфере платных услуг // Менеджер здравоохранения. 2005. № 11.
33. Собрание законодательства РФ. 16.07. 2001. № 29. Ст. 3016.
34. Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
35. Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.
36. Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
37. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции М., 2005.
38. Тихомиров А.В. Организационные начала публичного регулирования рынка медицинских услуг. М.: Статут, 2001.
39. Щенникова, Л.В. Вещные права в современном гражданском законодательстве. М., 1996.