

**Д. И. БАЛИБАЛОВА,**

доцент кафедры государственного права СПбГУП, кандидат экономических наук

## **ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГУМАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА**

Как известно, гуманизм — это признание ценности человека как личности, его права на свободное развитие и проявление своих способностей. «В принципиальном плане гуманизация — очеловечение. Она направлена на реализацию человеческого потенциала», — такое определение категории «гуманизация» дает профессор А. С. Запесоцкий в своей монографии<sup>1</sup>. Гуманизация общества предполагает, что оно признает своей главной задачей создание условий для свободного все-

стороннего развития человека как личности, всех его способностей, а критерием гуманизации общества служит благосостояние человека.

Гуманизация общества взаимосвязана с финансовой деятельностью государства, и прежде всего с ее основным звеном — бюджетной деятельностью. Посредством ее осуществляется материальное обеспечение тех отраслей общественного производства, деятельность которых непосредственно направлена на развитие человека, — речь идет об образовании, здравоохранении, культуре, искусстве и ряде других.

---

<sup>1</sup> *Запесоцкий А. С.* Образование: философия, культурология, политика. М., 2002. С. 48.

Бюджетной деятельности государства присущ императивный (властный) характер, поскольку государство самостоятельно устанавливает порядок образования, распределения и использования централизованных денежных фондов. Действия субъектов бюджетного права имеют определенную цель, обуславливающую необходимость бюджетной деятельности. Таковой можно считать обеспечение финансовыми ресурсами социально-экономического и политического развития каждого муниципального образования, субъекта РФ и России в целом.

Основное направление деятельности субъектов бюджетного права представляет собой в конечном итоге создание условий для наделения каждого члена общества достаточными средствами для повседневной жизнедеятельности. Так, ст. 135 Бюджетного кодекса РФ устанавливает, что «финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта РФ, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные стандарты». Безусловно, это связано с гуманизацией общества, однако возникает вопрос о самих этих стандартах.

Статья 6 Бюджетного кодекса РФ определяет минимальные государственные стандарты как государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации. Какой же уровень считать минимально допустимым?

Государственная Дума в 2003 году приняла закон «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи». К сожалению, данный закон не способствует гуманизации нашего общества, ибо предложенный порядок расчета дохода семьи направлен на то, чтобы сократить расходы бюджетов на оказание социальной помощи малоимущим семьям. Как правило, это семьи, где имеются иждивенцы (дети и т. п.). Предложенный порядок расчета доходов семьи искусственно увеличивает среднедушевой доход. Во-первых, в доход семьи включены не только денежные, но и натуральные доходы, полученные

на приусадебном и садовом участках, заработная плата, выплаченная товарами, которые порой невозможно реализовать, и т. д. Во-вторых, из числа членов семьи при расчете среднедушевого дохода исключаются: военнослужащие, проходящие службу в армии по призыву; дети, находящиеся в школах-интернатах; лица, отбывающие наказание. В-третьих, доход семьи определяется до вычета налогов. Таким образом, в качестве дохода принимается большая сумма, чем реальный доход, полученный гражданами. Это значительно сокращает количество лиц, получающих социальное пособие.

Вопросы гуманизации общества тесно связаны с конституционными нормами. В ст. 7 Конституции РФ фиксируется, что политика России направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Вряд ли понятие «достойная жизнь» характеризуют такие категории, как минимальный потребительский бюджет, минимальные государственные социальные стандарты, минимальная бюджетная обеспеченность и т. п. Во многих экономически развитых странах приняты законы о благосостоянии, а также правовые акты, где фиксируются минимально допустимые в данном обществе размеры оплаты одного часа труда, годового дохода на одного человека и т. п. При этом стоимостные показатели взаимосвязаны с натуральными и регулярно пересматриваются. Например, в США раз в пять лет пересматривается состав потребительской корзины для разных групп населения, а ее стоимостная оценка служит базой для определения размера оплаты труда и социальных выплат.

В Российской Федерации законодательно установлены минимальный размер оплаты труда (МРОТ) и пенсий, социальных выплат и пособий, составы минимальной потребительской корзины для трех групп населения (трудоспособных, нетрудоспособных и детей), минимальный прожиточный бюджет (по регионам) и некоторые другие. Характерной особенностью этих нормативов является их эмпирический характер. Так, ни МРОТ, ни размер пенсий по возрасту, ни детское пособие не соответствуют стоимости даже минимальной потребительской корзины для соответствующих категорий. О рациональном же потребителемском бюджете в нашей стране на законодательном уровне вопрос даже не поднимается.

В 2001 году Государственной Думой был подготовлен законопроект «О государственном регулировании оплаты труда», на основе которого предполагалось ввести три норматива по оплате труда, в том числе минимальный

на уровне физиологического минимума из расчета утвержденного законом состава потребительской корзины. К сожалению, этот закон до сих пор не принят. В то же время в ежегодном законе о федеральном бюджете была введена статья, устанавливающая расчетное соотношение между среднегодовой величиной МРОТ и среднегодовым прожиточным минимумом трудоспособного населения. Так, Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год» установил это соотношение в 2002 году 24,4%, на 2003 год оно было установлено в 21,6% — то есть МРОТ в четыре-пять раз меньше прожиточного минимума. Попытки изменить это соотношение не увенчались успехом: законопроект «О поэтапном повышении минимального размера оплаты труда в 2002–2003 годах», где предлагалось установить это соотношение в 2002 году — 60%, а в 2003 году — 100%, не был принят. На 2004 год закон опять установил прежнее соотношение. В такой ситуации вопрос о гуманизации общества становится неактуальным, ибо для 40 млн человек, живущих за чертой бедности, речь идет лишь о физическом выживании, но никак не о развитии личности.

Одним из приоритетных стратегических направлений бюджетной политики, начиная с 2001 года, провозглашается борьба с бедностью<sup>1</sup>. Но одновременно была поставлена задача провести инвентаризацию и оценить эффективность всех бюджетных расходов и обязательств. На деле же это означало сокращение расходов бюджета на социальные нужды, что и происходит в реальности.

Между тем гуманизация общества предполагает особое внимание государства к развитию социальной сферы. Об этом говорится и в Конституции РФ (ч. 1, ст. 7): «Российская Федерация — социальное государство». Это значит, что государство считает развитие отраслей социальной сферы — образования, здравоохранения, культуры, науки и других — приоритетными. Они должны обеспечиваться ресурсами, в том числе финансовыми, полностью и своевременно.

Наиболее крупная часть финансовых ресурсов государства концентрируется в государственных бюджетах: федеральном и региональных, а также в местных бюджетах. Федеративное устройство России обуславливает наличие собственных расходов каждого уровня государственной власти и совместно

финансируемых мероприятий. В бюджетном законодательстве до 2002 года отсутствовало четкое разграничение полномочий и ответственности между органами власти разных уровней по осуществлению бюджетных расходов. Это приводило либо к невыполнению обязательств, либо к увеличению финансовой нагрузки на региональные и местные бюджеты. Главное же — порождало безответственность за выполнение государственных функций и задач. С внесением корректив в Бюджетный кодекс РФ и введением его в действие этот вопрос получает законодательное решение. Однако нельзя сказать, что он полностью решен.

В ст. 84 Бюджетного кодекса РФ дан перечень расходов, финансируемых исключительно из федерального бюджета. В него включено содержание учреждений социальной сферы, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти РФ. Но список этих учреждений не постоянен. Прослеживается интересная закономерность: когда федеральный бюджет был дефицитным, то центр старался перевести из федеральной собственности в региональную как можно больше объектов социальной сферы. По данным Ю. А. Крохиной, в течение 1998 года в ведение субъектов Федерации было передано 740 организаций образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта<sup>2</sup>. В настоящее время в Санкт-Петербурге наблюдается обратная картина: передача ряда объектов здравоохранения, культуры города в федеральную собственность. Как правило, эти объекты либо имеют хорошую материальную базу, либо обладают исторической ценностью.

Государственные расходы тесно взаимосвязаны с государственными доходами и на определенных этапах финансовой деятельности взаимообусловлены. Объектом государственных расходов являются аккумулированные в результате финансовой деятельности доходы как самого государства, так и его предприятий, и в то же время целью финансовой деятельности государства служит не получение максимальной суммы доходов как таковых, а финансирование своих потребностей, связанных с осуществлением государственных функций.

Важнейшая задача государства — разработка стабильной и эффективной правовой базы государственных расходов. В настоящее время имеет место несовпадение границ сопоставляемых статей Конституции и Бюджет-

<sup>1</sup> См.: *Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу»* // Российская газета. 2000. 3 июня.

<sup>2</sup> *Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2002.*

ного кодекса РФ. Последний устанавливает открытый перечень расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и совместно финансируемых расходов, что превышает объем конституционно определенных предметов совместного ведения РФ и ее субъектов, поскольку перечни ст. 71, 72 Конституции РФ являются закрытыми. Статья 86 Бюджетного кодекса РФ, где перечислены расходы, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов РФ, также следует унифицировать с нормами Конституции РФ.

Наиболее сложным и даже запутанным является понятие «совместно финансируемые расходы». Во-первых, «расходы, совместно финансируемые из бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований» (ст. 85 БК РФ) предполагают существование предметов одновременно трехстороннего ведения всех уровней государственности и местного самоуправления. Названные нормы входят в противоречие с Конституцией РФ, определяющей ведение РФ и совместное ведение РФ и субъектов РФ (ст. 71–73). Во-вторых, ч. 2 ст. 132 Конституции РФ предусматривает только возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых ресурсов. Поэтому ряд ученых считает ст. 85 БК РФ неконституционной<sup>1</sup>. В современных условиях проведение курса на гуманизацию общества осложняется нарастанием расходов по обслуживанию государственного долга, что приводит к сокращению подлежащих распределению общегосударствен-

ных бюджетных средств. Поэтому на федеральном уровне необходимо выделить бюджетные ассигнования, финансирование которых должно быть обеспечено в обязательном порядке. В их число должны быть включены образование, здравоохранение, наука, культура, от которых в первую очередь зависит гуманизация общества. Между тем эти отрасли держат на «голодном пайке», хотя федеральный бюджет последние четыре года имеет профицит. Более того, в конце декабря 2003 года принимается Федеральный закон «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части создания Стабилизационного фонда РФ». Согласно ему, фонд создается для финансирования возможного дефицита бюджета в случае снижения цены на нефть на мировом рынке. В этот фонд зачисляется часть средств федерального бюджета, образующаяся за счет превышения цены на нефть над базовой ценой. В качестве базовой цены устанавливается цена, эквивалентная 20 долларам США за 1 баррель. Кроме того, в него зачисляются и остатки средств федерального бюджета на начало соответствующего года.

Правовой статус фонда не прописан, и непонятно, как будут использоваться его средства в случае отсутствия дефицита бюджета. Создается впечатление, что таким образом из-под государственного финансового контроля выводятся значительные суммы на неопределенный срок. Именно эти средства должны были бы пойти на развитие человеческого потенциала, на повышение благосостояния граждан России, ликвидацию нищеты и вымирания населения. Это было бы реальным вкладом государства в гуманизацию нашего общества.

<sup>1</sup> См.: Пансков В. Г. О некоторых проблемах финансовой самостоятельности местного самоуправления // Финансы. 1999. № 3, Пронина Л. Законодательная основа местных финансов // Федерализм. 1998. № 1.