На правах рукописи

Забралова Ольга Сергеевна

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации на соискание
ученой степени доктора
юридических наук

Москва — 2025

Работа выполнена на кафедре финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Грачева Елена Юрьевна

Официальные оппоненты:

Ногина Оксана Аркадьевна
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и финансового права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»

Пятковская Юлия Валерьевна
доктор юридических наук, доцент**,** профессор кафедры предпринимательского и финансового права ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»

Тория Рита Александровна
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Высшей школы правоведения ИГСиУ ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»**

Защита состоится 24 июня 2025 года в 13:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», по адресу: 123242, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» http://msal.ru.

Автореферат разослан «_____»_____ 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент **Ю.К. Цареградская**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена комплексом проблем правового регулирования государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации.

Конституционные положения указывают на то, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание определенных условий, обеспечивающих достойную жизнь человека и гражданина[1]. В связи с этим, государство гарантирует гражданам определенный перечень социальных услуг, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет государства. Поскольку Российская Федерация является социально ориентированным государством - это влияет на финансирование всех его функций в целях приоритетного обеспечения развития социальной инфраструктуры. Для создания и функционирования социального государства необходимо обеспечить финансирование по следующим направлениям:
а) создание благоприятных условий жизни людей; б) удовлетворение духовных потребностей, позволяющих улучшить качество жизни общества;
в) формирование эффективной системы социальной защиты населения;
г) обеспечение равного доступа граждан к системе государственных услуг.

Для решения обозначенных вопросов государство формирует определенную социальную политику, направленную на решение проблем, связанных с обеспечением конституционных социальных прав и гарантий человека. Одним из действенных инструментов данной политики являются бюджетные методы, позволяющие обеспечить ее реализацию финансовыми ресурсами. В соответствии с законодательством, финансирование социальной инфраструктуры осуществляется за счет различных источников: бюджета, внебюджетных фондов, а также за счет средств юридических лиц. Основным источником финансирования социальной сферы являются средства бюджетной системы, представленные

[1] Конституция Российской Федерации // Рос. газ. 2020. 4 июля. №144 (8198).

средствами бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов, что позволяет большую часть социальных услуг, оказываемых в обществе, предоставлять бесплатно. Поскольку социальная политика нацелена на все общество, то социальные расходы составляют большую часть всех расходов бюджета, в частности, в ряде субъектов РФ на их долю приходится приблизительно 75% всех расходов регионального бюджета[2]. Государственная политика последних лет свидетельствует о приоритетах в расходовании бюджета на социальную политику, в частности, в бюджете на 2024 год предусмотрено 7873,1 млрд руб., на 2025 год – 7724,3 млрд руб., 2026 год – 7885,7 млрд руб.[3] Данные показатели являются вторыми по сумме расходов федерального бюджета после национальной обороны, что обусловлено современной политической ситуацией. Даже в условиях дефицита бюджета социальные расходы подвергаются сокращению в самую последнюю очередь и в минимальных размерах, так как они являются финансовой гарантией получения необходимого уровня для общества социальных услуг.

В связи с этим возникает необходимость правового регулирования государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации с целью выявления возникающих проблем и предложения эффективного финансового обеспечения социальной политики с учетом существующего механизма правового регулирования.

Степень научной разработанности исследования. Важное значение для настоящего исследования имеют работы, посвященные изучению бюджетного федерализма в Российской Федерации. Обуславливается это тем, что социальные расходы осуществляются на всех уровнях публичной власти – федеральном, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Среди научных трудов, освещающих вопросы правового регулирования бюджетной системы, бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, в первую очередь

---

[2] Ниналалова Ф.И. Социальные расходы как приоритет бюджетной политики государства // Финансы и кредит. 2013. №36 (564). С.17-18.

[3] Бюджет для граждан. К федеральному закону о федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов. URL. https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/01/main/0407_BDG_2024.pdf (дата обращения: 19.07.2024).

необходимо отметить диссертации на соискание степени доктора юридических наук, подготовленные Н.А. Шевелевой[4] и Е.А. Бочкаревой[5]. Здесь же следует выделить диссертации на соискание степени доктора юридических наук О.А. Ногиной и И.В. Бит-Шабо, посвященные изучению особенностей правового статуса государственных внебюджетных социальных фондов. Проблемам правового регулирования расходов бюджета посвящены диссертационные исследования А.В Ильина и Ю.В. Пятковской.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что во всех перечисленных работах вопросы правового регулирования государственных социальных расходов затрагиваются лишь косвенно.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие при осуществлении государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы, регулирующие отношения при осуществлении государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации, научные положения и концепции, представленные в трудах российских и иностранных ученых по данной проблематике.

Цель исследования заключается в том, чтобы на основе критического анализа существующих научных положений, источников права и материалов судебной практики разработать научную концепцию правового регулирования государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации, специфика которой предопределена современным уровнем юридических конструкций, актуальных для применения в сфере государственных расходов, а также сформулировать предложения по совершенствованию финансового законодательства и практики его применения.

В диссертационном исследовании поставлены следующие **задачи**:

---

[4] Шевелева Н.А. Бюджетная система России : проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ : дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2005. – 426 с.

[5] Бочкарева Е.А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации : автореф.дис. ... докт. юрид.наук., М. 2014. – 53 с.

– проанализировать сущность социального государства, а также выявить предпосылки его становления и развития;

– выявить социальную направленность финансовой деятельности государства;

– определить источники и принципы бюджетного федерализма и его влияние на правовое регулирование государственных расходов на социальную сферу;

– обозначить место расходных обязательств в системе финансовых обязательств;

– охарактеризовать расходные обязательства в социальной сфере в системе расходной части бюджета;

– определить основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств в социальной сфере;

– описать механизм осуществления государственных расходов в социальной сфере;

– определить правовое положение государственных внебюджетных фондов в механизме осуществления государственных социальных расходов;

– показать роль финансового контроля в социальной сфере;

– раскрыть полномочия органов государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности при осуществлении расходов в социальной сфере;

– выявить меры принуждения, применяемые за нарушение порядка осуществления расходов в социальной сфере.

Теоретическая основа исследования представлена трудами ученых общей теории права: С.С. Алексеева, В.М. Баранова, А.В. Васильева, Д.А. Керимова, А.В. Корнева, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.Н. Синюкова, Ю.А. Тихомирова и др.

При рассмотрении вопросов конституционного права анализировались работы С.А. Авакьяна, М. В. Баглая, В.В. Комаровой, А.А. Клишаса,

О.Е. Кутафина, Н.А. Михалевой, С.В. Нарутто, Г.Д. Садовниковой и В.Е. Чиркина.

Проблемы финансового права в советский период велись В.В. Бесчеревных, Н.А. Куфаковой, М.И. Пискотиным, Е.А. Ровинским, Р.О. Халфиной, С. Д. Цыпкиным и др.

Современное финансовое право представлено трудами: Н.М. Артемова, Л.Л. Арзумановой, К.С. Бельского, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, А.А. Ситника, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, С.О. Шохина, Ю.К. Цареградской, В.А. Яговкиной, А.А. Ялбулганова и др.

Общие и частные вопросы бюджетного права и процесса, включая проблемы осуществления государственных расходов, исследовали И.В. Бит-Шабо, О.В. Болтинова, Н.В. Васильева, Т.А. Вершило, А.В. Ильин, О.А. Ногина, Н.В. Омелехина, А.Г. Пауль, И.В. Петрова, Ю.В. Пятковская, Н.А. Саттарова, Ю.А. Смирникова, Н.А. Шевелева и др.

Методологической основой исследования являются традиционные философские методы познания, как общенаучные, так и частнонаучные. К первой группе методов следует отнести: исторический и диалектический, метод системного подхода, логический, анализа и синтеза, индукцию и дедукцию. К частнонаучным методам – формально-логический, сравнительно-правовой, контент-анализ правовых документов. В частности, сравнительно-правовой метод использовался для выявления наиболее эффективных подходов к правовому регулированию государственных расходов в социальной сфере. Критико-правовой метод позволил изучить дискуссионные положения объекта и предмета исследования для выявления недостатков и определения перспектив совершенствования правового регулирования государственных расходов в социальной сфере.

Используемые методы позволили обеспечить реальность и достоверность полученных выводов.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют нормативные правовые акты федерального и регионального уровней, содержащие положения о государственных расходах в социальной сфере.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает в себя материалы судебной практики в отношении споров, связанных с расходованием средств бюджетной системы на социальную сферу; аналитические материалы Счетной палаты Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в формировании концепции правового регулирования государственных расходов в социальной сфере, специфика которой предопределена современным уровнем правовых средств и юридических конструкций, актуальных для применения в сфере бюджетных правоотношений.

Концепция правового регулирования государственных расходов в социальной сфере представляет собой совокупность научных взглядов и подходов, дающих целостное представление о:

– социальной направленности финансовой деятельности государства как важнейшем принципе финансового права;

– влиянии бюджетного федерализма на социально ориентированные расходы государства;

– расходных обязательствах в системе финансовых обязательств с определенными характерными признаками;

– расходных обязательств в социальной сфере в системе расходной части бюджета, позволяющих сформулировать определение данных обязательств в качестве публичных;

– основаниях возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств в социальной сфере. Анализ судебной практики позволил выявить отсутствие ряда фактов, являющихся основаниями расходных обязательств, но не предусмотренных законодательно, что позволяет расширить установленный перечень оснований;

– системе механизма осуществления государственных расходов в социальной сфере, включающем нормативную и институциональную подсистемы, принципы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере, материальную и юридическую основу расходов в социальной сфере и виды государственных социальных расходов;

– государственных внебюджетных фондах как материальной основе государственных социальных расходов и субъектах, реализующих основные направления государственной политики в социальной сфере;

– системе финансового контроля в социальной сфере, включающей в себя государственный (муниципальный) и общественный финансовый контроль. Представляется целесообразным данную систему именовать как систему финансового социального контроля;

– органах государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности и эффективности при осуществлении расходов в социальной сфере. Определено, что аудит эффективности социальных расходов, осуществляемый Счетной палатой РФ, представляет собой основной вид внешнего государственного финансового контроля;

– мерах принуждения, применяемых за нарушение порядка осуществления расходов в социальной сфере. Установлено, что виды и основания нарушений предусмотрены нормами различных отраслей права (уголовного, административного, финансового) с соответствующими мерами принуждения, однако преобладающими являются те, которые закреплены бюджетным законодательством.

На защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:

1. В отличие от большинства зарубежных стран, для которых характерен кризис концепции «социального государства», в Российской Федерации возрастающее значение социальной ориентированности государства обуславливается основополагающими конституционными нормами.

Определено, что усиление роли современного российского государства как социально ориентированного должно быть связано с:

а) цифровизацией сектора государственного управления – с одной стороны, которая способствует ускорению процессов перераспределения ресурсов в ходе осуществления финансовой деятельности государства, в том числе в социальной сфере, с другой – повышению уровня социальных гарантий населения. Цифровизация позволяет обеспечить адресность социальной помощи, осведомленность граждан о мерах социальной поддержки, которые они вправе получить, способах реализации своего права;

б) более широким вовлечением частного капитала в мероприятия социальной политики, в том числе посредством внедрения ESG-стандартов, обеспечивающих устойчивое развитие общества в сферах, связанных с экологией (климатом), социальной политикой и корпоративным управлением;

в) продолжением курса на формирование национально-ориентированной экономики, включая пересмотр внешнеэкономических связей Российской Федерации в целях повышения социальной ответственности государства;

г) ревизией эффективности мер социальной поддержки, так как в настоящее время ряд социальных выплат в силу их недостаточности не выполняют возложенную на них функцию социальной поддержки. В сложившихся экономических условиях требуется консолидация финансовых ресурсов с тем, чтобы повысить эффективность мер социальной поддержки населения.

2. Одним из фундаментальных принципов финансового права является принцип социальной направленности финансовой деятельности государства, что позволяет говорить о ней, как о социально-ориентированной отрасли права.

К задачам финансовой деятельности, отражающим ее социальную направленность, относятся: формирование централизованных социальных государственных внебюджетных фондов, выступающих организационной основой социального страхования, аккумулирование денежных средств в бюджетах публично-правовых субъектов в целях решения социальных задач последних, выработка основных направлений государственной финансовой

политики в социальной сфере; принятие документов стратегического планирования, регламентирующих расходование средств бюджетов бюджетной системы по вопросам социальной политики; решение вопросов, связанных с разграничением полномочий органов власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по финансированию социальных проектов; проверка полноты и своевременности исполнения субъектами финансовых правоотношений своих фискальных обязанностей, связанных с социальной сферой, перед государством и муниципальными образованиями, а также ряд иных задач, решаемых на всех стадиях финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Также определено, что социальная направленность финансовой деятельности, выступая ее самостоятельным принципом, оказывает влияние и на иные общие принципы финансового права (законности, федерализма, плановости, единства цели осуществления финансовой деятельности и ряда иных принципов). Каждый принцип публичной финансовой деятельности объективно связан с социальной сферой.

3. В настоящее время в Российской Федерации сложилась модель бюджетного федерализма, отличающаяся централизмом, ставшим реакцией на чрезмерную децентрализацию конца 1980-х – начала 2000-х годов, которая привела к острому недофинансированию социальной сферы, ослаблению социальных гарантий населения и, как следствие, разобщению общества. Установлено, что стремление к централизации государственной власти обусловлено целым рядом факторов, в том числе территориальными, историческими и культурными особенностями нашей страны. На сегодняшний день в системе российских публично-правовых образований Федерация играет ведущую роль в межбюджетных отношениях – это проявляется как в наличии полномочий, предоставляющих возможность влиять на решения органов государственной власти субъектов РФ, так и в концентрации финансовых ресурсов в централизованных и децентрализованных фондах денежных средств Российской Федерации. Между тем, сам по себе такой подход не дает полного

основания характеризовать российскую модель построения межбюджетных отношений как унитарную. Определено, что суть федерализма заключается не в полной самостоятельности субъектов Российской Федерации и сильной децентрализации государственной власти, а в эффективном распределении полномочий между федеральным центром и регионами.

4. В рамках межбюджетных отношений вопросы социального характера, как правило, относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что объективно обусловлено сущностью общественных отношений, складывающихся в связи с социальным обеспечением, социальной защитой и поддержкой населения. Реализация публичного интереса в указанных отношениях предопределяет тот факт, что финансирование социального сектора относится к сфере ответственности всех публично-правовых образований.

Анализ последних изменений Конституции РФ позволяет говорить об усилении социальных гарантий и констатировать социальную направленность публичной политики. Внесенные в 2020 году изменения и дополнения в текст основного закона привели к корректировке расходных обязательств и, как следствие, к изменению межбюджетных отношений в Российской Федерации.

5. Механизм осуществления социальных расходов представляет собой сложноструктурированную систему, включающую в себя ряд элементов:

1. нормативная подсистема – совокупность источников правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов;

2. принципы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере – основные начала, лежащие в основе системы правового регулирования указанных отношений;

3. институциональная подсистема – субъекты правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов;

4. материальная основа расходов в социальной сфере – фонды денежных средств, которые служат источником соответствующих расходов. Можно выделить два основных вида государственных фондов денежных средств-источников социальных расходов:

а) централизованные публичные фонды, включающие:

– бюджеты публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований);

– бюджеты государственных внебюджетных фондов (Фонд пенсионного и социального страхования РФ, федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования);

б) децентрализованные публичные фонды – совокупность денежных средств, аккумулируемых государственными учреждениями (бюджетными, автономными и казенными), государственными корпорациями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями и т.д.;

5. юридическая основа расходов в социальной сфере – предусмотренные законодательством бюджетные ассигнования, расходные и бюджетные обязательства публично-правового образования;

6. виды социальных расходов – направления расходования денежных средств по выполняемым публично-правовым образованием социальным функциям.

Соответствующие элементы позволяют логически структурировать рассматриваемый механизм осуществления социальных расходов, что служит неотъемлемым условием научного познания рассматриваемого явления.

6. Под влиянием процесса широкого внедрения цифровых технологий во все сферы общественной жизни (цифровизации) теория финансового права стала обогащаться новыми терминами и правовыми конструкциями, содержание которых на сегодняшний момент не является однозначным. Одной из таких категорий является «цифровой бюджет». В связи с этим установлено, что «цифровой бюджет» представляет собой многоаспектное понятие, которое может быть определено:

– с экономической точки зрения – как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе формирования доходов, осуществления расходов и публичных заимствований, а также отношения, возникающие в ходе бюджетного процесса, в рамках которых применяются цифровые технологии;

– с материальной точки зрения – часть централизованных фондов денежных средств, состоящая из цифровых валют (в настоящее время подобная часть бюджетов бюджетной системы отсутствует);

– с правовой точки зрения – нормативный правовой акт, существующий в электронно-цифровой форме. Между тем форма внешней репрезентации норм права не имеет существенного юридического значения – главное, что такие нормы (составляющие законы (решения) о бюджетах бюджетной системы) приняты законодательным (представительным) органом власти в установленном бюджетным законодательством порядке. В то же время цифровое выражение нормы права помогает в правоприменительной деятельности, позволяя более оперативно отслеживать изменения в нормативных правовых актах;

– с содержательной точки зрения – структурная часть бюджета, включающая в себя денежные средства, расходуемые на финансирование мероприятий, связанных с цифровизацией сектора государственного управления, а также иных сфер общественных отношений;

– с управленческой точки зрения – совокупность приемов, способов, технических средств, информационных систем, опосредующих формирование системы электронного взаимодействия между субъектами бюджетных правоотношений.

7. На первоначальном этапе формирования современной бюджетной системы Российской Федерации государственные внебюджетные фонды рассматривались в качестве инструмента, обеспечивающего целевое расходование денежных средств. Однако данный подход по своей сути является экстенсивным, поскольку он приводит к количественному увеличению централизованных фондов денежных средств в рамках финансовой системы.

Кроме того, структурное обособление части денежных средств в отдельном публичном фонде не требует качественной перестройки финансовых отношений.

Обособление государственных внебюджетных фондов было направлено на усиление гарантий соблюдения прав и законных интересов граждан – в первую очередь в социальной сфере (а также в иных, например, в сфере экологии). В условиях недостаточного финансирования таким образом обеспечивалось целевое расходование аккумулированных денежных средств, что позволяет сделать вывод об обоснованности формирования института государственных внебюджетных фондов.

В целях обеспечения целевого характера расходования публичных денежных средств значительная часть государственных внебюджетных фондов была лишена самостоятельного статуса и на сегодняшний день существующие государственные внебюджетные фонды носят исключительно социальный характер, поскольку связаны с обязательным государственным социальным страхованием.

Основываясь на четко выраженном социальном характере указанных фондов, представляется необходимым внести изменения в законодательство, уточнив их определение, как «государственные социальные фонды».

8. Установлено, что образование Фонда пенсионного и социального страхования РФ направлено на повышение эффективности управления публичными финансами в сфере социального обеспечения и способствует решению целого ряда проблем правового регулирования в указанной области.

Существовавшая до недавнего времени множественность государственных внебюджетных фондов представляла собой рудимент постперестроечной экономики. С учетом несистематизированности источников нормативного правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов, устаревания и фактического несоответствия многих их норм текущей модели правового регулирования, отсутствия профильных законов, определяющих правовой статус указанных фондов, а также массового перехода к оказанию государственных (муниципальных) услуг в цифровой форме в период пандемии

коронавирусной инфекции, стала очевидной необходимость оптимизации структуры управления публичными финансами в сфере социального обеспечения.

Принятие Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» подчеркивает фундаментальную роль указанного фонда для реализации основных направлений государственной политики в социальной сфере, а также способствует ускорению процесса цифровой трансформации социальной сферы.

9. Выявлена необходимость восполнения законодательного пробела, касающегося правового регулирования порядка предоставления межбюджетных трансфертов государственных внебюджетных фондов. В этих целях предложено включить в текст Бюджетного кодекса Российской Федерации статью, закрепляющую формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам государственных внебюджетных фондов, условия их предоставления, а также случаи выделения межбюджетных трансфертов из государственных внебюджетных фондов.

10. В целях развития теории финансового обязательства в бюджетном праве, определено, что расходное обязательство в социальной сфере является разновидностью финансового обязательства, основанием возникновения которого является правовой акт. В связи с этим предлагается авторское определение расходного обязательства в социальной сфере как обязанности публично-правового образования или действующего от его имени юридического лица, возникающей на основании нормативного правового акта, договора или соглашения, предоставить хозяйствующему субъекту или иному публично-правовому образованию средства из соответствующего бюджета в целях реализации функций социального государства.

11. Установлено, что законодательно закреплены не все виды оснований расходных обязательств, в связи с чем в деятельности по финансовому обеспечению социальной сферы возникают судебные споры относительно отсутствия законных оснований расходных обязательств, которые возникают в ходе бюджетных отношений, но отсутствуют в бюджетном законодательстве. В

связи с этим, на основании материалов судебной практики в качестве оснований расходных обязательств РФ в социальной сфере предлагается учитывать следующие: государственные программы, судебные решения, а также возмещение убытков, понесенных юридическими лицами в связи с оказанием услуг по льготной цене. Предлагается внесение изменений в виде дополнений п.1 в ст. 84-85 и п.1 ст. 86 БК РФ. В новой редакции статьи 84-85 БК РФ возможно дополнить текстом следующего содержания:

«- принятия государственных программ;

- вынесения судебных решений;

- возмещения убытков, понесенных юридическими лицами в связи с оказанием услуг по льготной цене».

Пункт 1 ст. 86 БК РФ дополнить следующим положением:

«- принятия муниципальных программ;

- вынесения судебных решений;

- возмещения убытков, понесенных юридическими лицами в связи с оказанием услуг по льготной цене.»

Указанное, дополняя перечень законодательно установленных оснований расходных обязательств в социальной сфере РФ, сократит количество спорных ситуаций при выделении бюджетных средств на социальную политику.

12. Предложено финансовый контроль в социальной сфере обозначить как финансовый социальный контроль, представленный деятельностью уполномоченных субъектов, включая органы публичной власти и институты гражданского общества, по проверке законности, адресности и эффективности использования денежных средств бюджетной системы в целях реализации социальной функции государства. На основе анализа финансового контроля в сфере социальной политики государства сформирована система данного контроля, включающая в себя государственный (муниципальный) контроль, в том числе внутренний и внешний, а также общественный. Данная система финансового контроля позволяет всесторонне охватить проверку подконтрольных

объектов с целью установления законности и эффективности расходования бюджетных средств для достижения социально значимых задач и целей.

13. Аргументировано, что аудит эффективности социальных расходов, осуществляемый Счетной палатой РФ в качестве внешнего финансового контроля, представляет собой основной вид внешнего государственного финансового контроля, заключающийся в оценке эффективного и экономного использования государственных расходов на социальную сферу. Предлагаются следующие критерии для определения эффективности расходования средств на социальную сферу: экономичность, полезность и результативность освоения государственных средств. Экономичность заключается в достижении эффекта экономии бюджетных ресурсов, предназначенных для финансирования социальной сферы, при заданных количественных и качественных результатах их освоения. Полезность предполагает соизмерение достигнутых результатов оказанных социальных услуг и необходимых затраченных на их осуществление ресурсных единиц (материальных, трудовых, финансовых и пр.). Результативность характеризуется как уровень осуществления плановых показателей вместе с социально-экономическим эффектом от освоения финансовых ресурсов государства на социальную сферу.

14. В системе российского законодательства предусмотрены определенные устоявшиеся в практике правоприменения виды нарушений порядка осуществления расходов в социальной сфере, предусматривающие наступление юридической ответственности. Анализ существующих отношений в сфере расходования денежных средств в социальной сфере свидетельствует о наличии противоправных деяний, не урегулированных федеральным законодательством, поскольку они являются смешанными правонарушениями или малозначимыми. В связи с этим при их выявлении исполнительный орган власти, в лице Федерального казначейства, самостоятельно их классифицирует по видам нарушений или рисков, выбирая меру принуждения, соответствующую степени общественной опасности. Данный подход позволяет повысить эффективность

финансового социального контроля и обеспечить законное и целевое использование денежных средств бюджетной системы в социальной сфере.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что выводы диссертации представляют авторскую концепцию правового регулирования государственных расходов в социальной сфере, которая расширяет научные представления об институте расходов в системе бюджетного права.

В целях совершенствования категориального аппарата финансового права даны авторские определения расходного обязательства в социальной сфере и финансового социального контроля.

Данное исследование направлено на развитие правового регулирования государственных расходов в социальной сфере, сделанные в процессе написания работы, выводы и обобщения могут быть использованы при изучении особенностей их правового регулирования.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования сделанных в настоящей работе выводов:

в правотворческой деятельности, в целях совершенствования бюджетного законодательства относительно государственных расходов в социальной сфере;

в научной деятельности при написании научных исследований по проблематике института государственных расходов;

в образовательном процессе при изучении правового регулирования государственных расходов в рамках преподавания дисциплин «Финансовое право» и «Бюджетное право».

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование выполнено и обсуждено на кафедре финансового права ФГАОУ «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)». Отдельные положения, сформулированные в процессе работы над исследуемой проблематикой, были отражены в 18 статьях, опубликованных в журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Некоторые положения были использованы в выступлениях на конференциях, посвященных проблемам финансового и бюджетного права. В частности, международные научно-практические конференции «Финансовое право в парадигме конституционной реформы» и «Система финансового права в условиях цифровой трансформации экономических отношений: доктрина и правовая реальность» (Российский государственный университет правосудия. Москва, 2021-2022); всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом» (Российский университет дружбы народов. Москва, 2022); Московский юридический форум и Кутафинские чтения (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Москва, 2020-2023); Финансово-правовой форум (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Москва, 2021-2024) и др.

Достоверность и обоснованность результатов диссертационного исследования определяются тем, что положения и рекомендации, сформулированные автором, подтверждены использованием логического метода и метода системного анализа предмета исследования. Достоверность и обоснованность исследования обеспечивается использованием большого количества источников отечественных и зарубежных авторов, комплексом научных методов познания, соответствующих предмету, целям и задачам исследования, способствующих аргументации полученных выводов и их апробацией научной и практической деятельностью автора.

Структура диссертационного исследования, обусловленная объектом, целью и задачами исследования, включает в себя введение, четыре главы, разделенные на параграфы, заключение и библиографию.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, раскрывается степень ее научной разработанности, формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования, приводятся сведения о его теоретической, методологической и эмпирической основах, сформулированы выносимые на защиту положения, определяется новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, содержатся сведения об апробации результатов работы.

В **первой главе «Теоретико-правовые основы механизма осуществления государственных социальных расходов»** рассматриваются наиболее общие вопросы, входящие в предмет диссертации, в частности, раскрываются основы концепции социального государства, доказывается социальный характер финансовой деятельности государства, а также анализируется влияние бюджетного федерализма на социально-ориентированные расходы государства.

В **первом параграфе первой главы «Концепция социального государства: становление, развитие и современный подход»** исследуются подходы к определению социального государства.

Социальное государство (нем. – «Sozialstaat», англ. – «Welfare State») представляет собой многоаспектную категорию – оно выступает одновременно и как модель государства, и как концепция, отражающая общую направленность государственной политики на обеспечение социальной защиты своих граждан, и как модель общественных отношений в данном государстве. Основной целью построения социального государства является достижение максимально возможной социальной справедливости.

В настоящее время в науке все чаще отмечается общий кризис идеи социального государства. К основным факторам, вызвавшим данный кризис, можно отнести:

1) старение населения. Следует отметить закономерность – чем выше уровень социальных гарантий, тем выше и средняя продолжительность жизни

населения, а чем больше срок дожития, тем значительнее уровень нагрузки на финансовую систему в целом и систему социального страхования в частности. Таким образом, прослеживается действие прямых и обратных связей в экономике;

2) глобализация. Всемирная экономическая, политическая и культурная интеграция и унификация приводят к изменению рынка труда и ускорению миграции. В результате происходит отток населения из экономически слабых стран в пользу более развитых, из-за чего государства-реципиенты испытывают дополнительную финансовую нагрузку в связи с социальным обеспечением «нового» населения, а государства-доноры – еще больший дефицит финансовых ресурсов для поддержания своей системы социального обеспечения. Помимо этого, в экономически развитых странах происходит рост социального напряжения и недовольства коренного населения, вызванные необходимостью делиться ресурсами с мигрантами, которые зачастую отказываются социализироваться в новом обществе, привнося чуждые данному обществу идеи, традиции и язык;

3) политический популизм. Во все времена политики для обеспечения поддержки широких слоев населения дают слабопродуманные обещания, связанные с повышением уровня социальной обеспеченности избирателей. Реализация подобных обещаний приводит к увеличению бюджетных расходов и, зачастую, сокращению бюджетных ассигнований по иным расходным обязательствам, а отказ от их воплощения в жизнь ведет к разочарованию в системе государственного управления и идее социального государства как таковой;

4) расширение борьбы отдельных групп населения за свои права. Изменение структуры общества обуславливает рост социального напряжения, вызванный борьбой дискриминируемых слоев населения за свои социальные права. Зачастую представления протестующих о социальной справедливости и причитающихся им гарантиях могут не соответствовать их вкладу в экономику, сферу социального обеспечения, культуру и т.д.;

5) социальное иждивение. Высокий размер социальных пособий, сопряженный с низкими требованиями к лицам, имеющим право на их получение, могут порождать социальное иждивение среди наиболее бедных слоев населения. Это, в свою очередь, ведет к росту социального напряжения, вызванного недовольством среднего и богатого классов населения, вынужденных финансировать лиц, не желающих вносить свой вклад в развитие социального государства. Кроме того, иждивение ведет к маргинализации отдельных социальных групп и росту преступности. Таким образом, государству следует стремиться к тому, чтобы социальные пособия удовлетворяли, но не превышали потребности лиц, имеющих право на их получение, а также к созданию системы контроля за обоснованностью получения такого рода выплат;

6) значительные расходы на организацию и функционирование системы социального обеспечения. Помимо расходов, связанных с выплатой различного рода социальных пособий, стипендий, пенсий и т.д., государство также несет расходы, связанные с функционированием системы государственных внебюджетных и иных социальных фондов, органов опеки и попечительства, созданием информационных систем в сфере социального обеспечения, администрированием взносов на социальное страхование и т.д. Зачастую это вызывает недовольство граждан, которые считают, что соответствующие расходы не соответствуют размеру социальных выплат.

Отмечается, что не следует отождествлять социальное и патерналистское государство. Последнее представляет собой крайнюю форму социального государства. Построение социального государства в рамках рыночной экономики требует взвешенного подхода к проведению социальной политики и, соответственно, закреплению социальных гарантий.

Усиление роли современного российского государства как социально ориентированного должно быть связано с цифровизацией сектора государственного управления, более широким вовлечением частного капитала в мероприятия социальной политики, в том числе посредством внедрения ESG-стандартов, продолжением курса на построение национально-ориентированной

экономики Российской Федерации, ревизией эффективности мер социальной поддержки.

Второй параграф первой главы «Социальная направленность финансовой деятельности государства» посвящен исследованию вопроса о содержании финансовой деятельности, как основополагающей категории финансового права, анализу задач и принципов финансовой деятельности социального государства.

Подчеркивается, что современной публичной финансовой деятельности присущ социальный характер. Отмечается, что социальная направленность пронизывает все наиболее важные аспекты финансовой деятельности.

Перечисленные задачи решаются на отдельных стадиях финансовой деятельности, среди которых можно выделить:

– образование фондов денежных средств – заключается в аккумулировании финансовых ресурсов в централизованных и децентрализованных фондах денежных средств для решения вопросов социальной направленности;

– распределение (перераспределение) денежных средств – посредством обязательных платежей государство обеспечивает изъятие денежных средств из частных фондов в пользу публичных централизованных фондов денежных средств, которые в последующем будут финансировать мероприятия социальной политики. Также государство распределяет ресурсы между фондами, составляющими финансовую систему, посредством финансирования и кредитования согласно основным направлениям социальной политики. Государство должно стремиться к тому, чтобы распределение и перераспределение денежных средств соответствовало принципу социальной справедливости;

– использование фондов денежных средств – непосредственное расходование накопленных финансовых ресурсов в рамках мероприятий социальной политики;

– контроль за законностью формирования, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств – заключается в

проверке законности нормативных правовых актов органов государственной власти, решений, действий (бездействия) их должностных лиц, а также действий (бездействия) хозяйствующих субъектов и иных участников финансовых правоотношений в процессе проведения финансовой деятельности государства.

Социальная направленность, с одной стороны, выступает самостоятельным принципом финансовой деятельности, с другой – она может быть прослежена и в рамках иных общих принципов финансового права:

– законность – предполагает, что финансовая деятельность основывается на правовых нормах и осуществляется в соответствии с ними. В частности, финансовая деятельность должна отвечать требованиям социального законодательства и иным нормативным правовым актам в рассматриваемой сфере;

– федерализм – социальные обязательства финансируются за счет различных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе разграничения полномочий и нормативного закрепления расходных обязательств каждого публично-правового образования;

– гласность – государство доводит до сведения общества основные направления социальной политики, предполагаемый объем их финансирования, а также освещает процесс реализации данных проектов и публикует отчетность после их завершения в средствах массовой информации;

– плановость – финансовая деятельность в социальной сфере основывается на целом ряде плановых документов, включая бюджеты Российской Федерации, субъектов РФ, местные бюджеты и бюджеты государственных внебюджетных фондов, государственные программы, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегию социально-экономического развития Российской Федерации и т.д.;

– приоритет в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований представительных органов перед исполнительными органами государственной власти – проявляется в том, что представительные органы утверждают бюджеты, служащие правовой основой для выделения

бюджетных средств в ходе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти. Также они принимают законы (нормативные акты представительных органов местного самоуправления), регламентирующие деятельность исполнительных органов в социальной сфере, определяющие их права и обязанности в рамках реализации мероприятий социальной политики. Кроме того, представительные органы осуществляют контроль за финансовой деятельностью органов исполнительной власти в социальной сфере, в том числе посредством проведения внешнего государственного финансового контроля на основании постановлений законодательного органа или обращений его членов[6];

– единство цели осуществления – публичная финансовая деятельность направлена на создание, распределение и использование централизованных и децентрализованных фондов в интересах всего общества;

– максимально допустимой прозрачности – социальные расходы, как правило, относятся к открытой части бюджета. Публичная важность данных расходов предопределяет необходимость осуществления государственного и общественного финансового контроля в целях предотвращения неправомерных деяний лиц, отвечающих за распределение и расходование денежных средств в рамках социальной политики;

– принцип строжайшего учета доходов и расходов – направлен на обеспечение законности и эффективности в процессе образования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. При этом строгий учет соответствующих расходов и доходов носит не только чисто утилитарный характер, но и связан с морально-нравственным аспектом – государство, взимая у членов общества часть их дохода, должно предоставить населению отчет о результатах использования их денежных средств. Кроме того, финансовая деятельность государства и муниципальных образований в социальной сфере связана с финансовым обеспечением наиболее

[6] Часть 7 ст. 33 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

незащищенных слоев общества, включая детей, инвалидов и стариков – любые коррупционные действия в данной области рассматриваются не только как противозаконные, но и как аморальные, что справедливо вызывает повышенный резонанс в обществе;

– принцип результативности расходов – публичные расходы в социальной сфере должны быть направлены на достижение целевых показателей, определенных в паспортах государственных (муниципальных) программ;

– приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан – именно в социальной сфере названный принцип находит свое наиболее яркое проявление, поскольку социальная политика проводится в целях удовлетворения публичного интереса, но она же затрагивает интересы каждого отдельно взятого члена данного общества. В связи с этим социальная политика должна, с одной стороны, отвечать принципу гуманизма применительно к каждому отдельно взятому субъекту, а с другой – быть эффективной и служить развитию всего общества в целом;

– распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения властей – каждая из ветвей власти в рамках реализации социальной политики государства осуществляет присущие ей функции: органы представительной власти – нормотворческие, исполнительной – исполнительно-распорядительные, судебной – разрешения споров, и все вместе они осуществляют контрольную функцию. Подобный подход обеспечивает дифференциацию полномочий органов государственной власти, баланс интересов каждой из ветвей власти на основе действия системы сдержек и противовесов, что в конечном итоге служит интересам общества.

Таким образом, на основе всего вышесказанного, можно заключить, что каждый принцип финансовой деятельности государства тем или иным образом связан с социальной сферой.

Социальная направленность публичной финансовой деятельности может быть прослежена в разрезе каждого внутриотраслевого образования финансового

права, в частности, в рамках таких подотраслей как бюджетное и налоговое право, правовое регулирование финансовых рынков и право денежного обращения. Все наиболее важные внутриотраслевые правовые образования финансового права тем или иным образом связаны с социальной сферой, оказывая на нее прямое или косвенное регулирующее воздействие.

В **третьем параграфе первой главы «Влияние бюджетного федерализма на социально-ориентированные расходы государства»** анализируется сущность социально-финансовой политики, особенности современной модели бюджетного устройства Российской Федерации и влияние указанных особенностей на распределение предметов ведения и расходных обязательств между уровнями публичной власти.

Государственная (муниципальная) социально-финансовая политика всегда связана с реализацией публичного интереса, для нее характерны такие признаки как плановость и властный характер. Основной целью государственной социально-финансовой политики является обеспечение устойчивого социально-экономического развития российского общества.

По справедливому замечанию Н.А. Шевелевой, важнейшим инструментом финансовой политики государства выступает бюджетная система[7]. Аналогичным образом, можно сказать, что бюджетная система является важнейшим инструментом социально-финансовой политики. Публичная социально-финансовая политика проводится целым рядом субъектов, включая Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Это, в свою очередь, приводит к возникновению между ними целого комплекса общественных экономических отношений, связанных с осуществлением мероприятий, составляющих финансовую деятельность в социальной сфере, в том числе по осуществлению бюджетных расходов. Современная система публичной власти предопределяется государственным устройством, фундаментом которой выступает федерализм.

---

[7] Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. С. 5.

Федерализм предполагает разграничение компетенции между федеральным центром и субъектами РФ, а, следовательно, и расходных обязательств публично-правовых образований. Анализ положений ст. 71 и 72 Конституции РФ позволяет заключить, что вопросы социальной направленности, как правило, относятся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это объективно обуславливается необходимостью наиболее полного охвата социальной сферы как регуляторным механизмом, так и финансированием, источником которого могут служить различные фонды денежных средств. Социальная сфера – сложносоставная область общественных отношений, требующая внимания со стороны всех публично-правовых образований.

Определено, что российскую бюджетную систему характеризует сильный централизм, а основная суть федерализма заключается в эффективном распределении полномочий между федеральным центром и регионами.

Вторая глава «Финансово-правовое регулирование системы осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации» посвящена исследованию правового регулирования механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации и раскрытию основных тенденций в указанной сфере.

В **первом параграфе второй главы «Правовое регулирование механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации»** обосновывается необходимость применения системного подхода к анализу названного механизма, а также выделяются элементы указанной подсистемы.

Механизм осуществления социальных расходов представляет собой сложноструктурированную систему, включающую в себя целый ряд элементов, группирующихся в подсистемы. Элементами указанного механизма являются нормативная и институциональная подсистемы, принципы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере, материальная и юридическая основы расходов в социальной сфере, а также виды социальных расходов.

Системный подход позволяет рассмотреть механизм осуществления социальных расходов в качестве единого целого и, одновременно, выявить прямые и обратные связи между отдельными его элементами. Такой подход, с одной стороны, демонстрирует статику соответствующего механизма (его структуру), а с другой – динамику (через анализ взаимодействия его элементов).

Одним из наиболее важных элементов анализируемого механизма является институциональная подсистема, включающая субъектов правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов, к которым относятся:

1. публично-правовые субъекты (публично-правовые образования) – Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Применительно к правоотношениям, возникающим в процессе осуществления социальных расходов, главенствующая роль государства предопределяется тем, что оно как суверен:

– самостоятельно вырабатывает и проводит основные направления финансово-социальной политики, закрепляет ее цели и задачи;

– устанавливает принципы расходования публичных денежных средств на финансовое обеспечение социальной сферы;

– закрепляет порядок расходования денежных средств из централизованных фондов денежных средств на финансирование мероприятий социального характера;

– определяет объемы денежных средств, выделяемых на финансирование социальной сферы;

– устанавливает порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для достижения целей и задач социальной политики;

– закрепляет единый порядок ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов, в том числе по вопросам расходования денежных средств, выделяемых из бюджетов бюджетной системы на финансирование мероприятий социального характера;

– самостоятельно и независимо от других субъектов осуществляет иные права.

Кроме того, государство, а точнее его централизованные фонды денежных средств, выступают главным источником финансирования социальной сферы;

2. коллективные субъекты, к которым можно отнести:

– государственные внебюджетные фонды;

– органы государственной власти и органы местного самоуправления;

– некоммерческие организации, включая:

государственные учреждения (бюджетные, автономные и казенные);

государственные корпорации;

государственные компании;

частные некоммерческие организации;

– коммерческие организации:

государственные и муниципальные унитарные предприятия;

частные коммерческие организации.

Роль коллективных субъектов в публичной финансовой деятельности в социальной сфере в целом и осуществлении публичных социальных расходов в частности может быть различной. Так, указанные субъекты:

– реализуют социальные проекты за счет денежных средств, полученных от государства или муниципальных образований по результатам проведения государственных закупок, в рамках государственного задания или выступая непосредственным получателем бюджетных средств;

– создают механизмы стимулирования инвестиционной деятельности в социальной сфере;

– осуществляют защиту прав и законных интересов граждан в социальной сфере (в частности, социальнонезащищенных слоев населения);

– выступают инструментом самоорганизации общества для обнародования и привлечения внимания к проблемам в социальной сфере[8], осуществляют пропаганду социальноответственного поведения.

3. индивидуальные субъекты. К данной группе субъектов общественных отношений, возникающих в процессе расходования денежных средств в социальной сфере, относятся физические лица, а также их особый вид – физические лица, обладающие статусом индивидуального предпринимателя. Последние, как и организации, вправе участвовать в тендерах на поставку товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных (муниципальных) нужд в социальной сфере, а также получать субсидии в связи с выпадающими доходами.

Физические лица не поименованы в качестве участников бюджетного процесса в ст. 152 БК РФ, однако они выступают неотъемлемыми субъектами социальных правоотношений, поскольку в конечном итоге именно физические лица получают различного рода выплаты из централизованных фондов денежных средств (пенсии, пособия и иные выплаты), а также товары, работы и услуги, оплачиваемые за счет денежных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Во **втором параграфе второй главы «Цифровизация процесса расходования бюджетных денежных средств и концепция “социального казначейства”»** анализируются этапы внедрения цифровых технологий, а также правовые основы данного процесса.

Одним из основных факторов, повлиявших на финансовые отношения в целом и бюджетные отношения в частности, стала цифровизация. Цифровые технологии в бюджетных отношениях обеспечивают формирование единого цифрового пространства, прозрачность процесса движения бюджетных денежных средств, контроль за целевым использованием денежных средств бюджетов бюджетной системы, автоматизированное формирование и обработку отчетности

[8] Антропова Ю.Ю., Коробейников А.П. Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в развитии инноваций в социальной сфере региона // Дискуссия. 2015. № 11. С. 65.

субъектов бюджетного процесса и лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, сопоставимость данных субъектов бюджетных правоотношений, а также адресность бюджетных средств.

Первый этап внедрения цифровых технологий в бюджетную сферу связан с переходом к реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат (середина 2000-х годов). Названную концепцию не следует сводить исключительно к вопросам цифровизации. Однако на сегодняшний день дальнейшая интенсификация процессов, связанных с управлением бюджетными денежными средствами, в первую очередь связана именно с дальнейшим внедрением цифровых технологий.

Второй этап (с 2011 года) включал в себя разработку и внедрение государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», третий (с 2021 года) – связан с коренным изменением системы управления публичными финансами, обусловленным созданием системы казначейских платежей и введением казначейского обслуживания и казначейского сопровождения. Четвёртый и на сегодняшний день хронологически последний этап цифровизации процесса расходования бюджетных средств начался с 2022 года, когда произошла практическая реализация цифровой и функциональной трансформации социальной сферы и переход к оказанию государственных услуг и осуществлению функций в формате «Социального казначейства».

«Социальное казначейство» – новый подход к организации деятельности (в том числе межведомственному взаимодействию) группы органов, включающей Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство финансов, Минцифры, Федеральной налоговой службы и Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее – ФПСС), отвечающих за управление социальной сферой (в том числе ее финансовое обеспечение), которая должна привести к оказанию государственных и муниципальных услуг в социальной сфере на основе принципов дистанционности, автоматизированности и проактивности оказания услуг, интегрированности разрозненных

информационных систем в единую систему, персонифицированности и экстерриториальности.

«Социальное казначейство» предполагает формирование новой системы взаимодействия населения и государства, когда информация о положенных физическим лицам мерах государственной поддержки предоставляются в проактивном режиме со стороны государственных органов.

Третий параграф второй главы «Правовое положение государственных внебюджетных фондов в механизме осуществления государственных социальных расходов» посвящен изучению истории формирования системы государственных внебюджетных фондов, их роли в механизме осуществления публичных социальных расходов, а также анализу особенностей правового положения Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации.

Изначально обособление государственных внебюджетных фондов в рамках бюджетной системы было направлено на усиление гарантий соблюдения прав и законных интересов граждан (в первую очередь в социальной сфере). В условиях недостаточного финансирования посредством государственных внебюджетных фондов гарантировалось целевое расходование аккумулированных денежных средств. Вместе с тем, с течением времени начали применяться более эффективные способы обеспечения целевого использования бюджетных средств, а множественность государственных внебюджетных фондов стала квалифицироваться как рудимент постперестроечной экономики.

Государственные внебюджетные фонды могут рассматриваться с двух точек зрения:

1. как фонд денежных средств – является звеном финансовой системы, наряду с другими государственными и негосударственными фондами денежных средств;

2. как субъект – действует в организационно-правовой форме государственного внебюджетного фонда, являющегося типом государственного учреждения. Как субъект правоотношений, осуществляет функции:

органа обязательного социального страхования – является участником социальных правоотношений, выступая в качестве страховщика в рамках обязательного государственного социального страхования;

финансового органа – осуществляет функции по аккумулированию, использованию и контролю за использованием централизованного фонда денежных средств.

В свою очередь, особенности государственных внебюджетных фондов как звена финансовой системы заключаются в том, что они являются:

1. государственными – соответствующие денежные средства находятся в федеральной собственности (применительно к территориальным фондам – в собственности субъектов Российской Федерации) и не подлежат изъятию;

2. централизованными – имеют особый порядок разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением;

3. внебюджетные – средства, аккумулируемые в государственных внебюджетных фондах обособлены в отдельные от бюджетов публично-правовых образований фонды. Вместе с тем, словосочетание «бюджеты государственных внебюджетных фондов» страдает известным логическим противоречием. Представляется, что само по себе наименование института – «государственные внебюджетные фонды» – с учетом того, что они являются звеном бюджетной системы, исключительно неудачно. Поскольку все существующие на сегодняшний день фонды носят ярко выраженный социальный характер, правильнее их было бы именовать «государственными социальными фондами»;

4. социальные – фонды создаются для организационного и финансового обеспечения деятельности государства в рамках системы обязательного государственного социального страхования;

5. целевые – аккумулируемые в государственных внебюджетных фондах денежные средства расходуются исключительно на финансовое обеспечение возложенных на них функций. Порядок формирования и расходования денежных средств государственных внебюджетных фондов, условия и ограничения их использования закрепляются в нормативных правовых актах;

6. постоянные – в отличие от фондов, создаваемых для достижения установленных целей на определенный период, срок функционирования государственных внебюджетных фондов не установлен, что предопределяется кругом решаемых ими задач.

Объединение Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования РФ обусловлено расширением функций, выполняемых фондами, а также переходом к модели предоставления социальных услуг в режиме «Социального казначейства»[9].

Бюджетно-правовой статус ФПСС определяется в ст. 10 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации»[10]. В соответствии с ч. 2 данной статьи бюджет ФПСС на очередной финансовый год и плановый период формируется раздельно по каждому виду обязательного социального страхования и социального обеспечения. В данном случае для характеристики обособленных частей бюджета ФПСС, в которых аккумулируются средства, расходуемые на финансовое обеспечение отдельных видов социального страхования, уместно использовать термин «подбюджет».

Важность выделения «подбюджетов» связана с тем, что средства, направляемые на финансирование конкретного вида обязательного социального страхования, согласно ч. 5 ст. 10 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» не могут служить источником финансирования исполнения обязательств по иному виду обязательного социального страхования. Также они не могут выступать источником финансирования иных расходов ФПСС.

Государственные внебюджетные фонды являются участниками межбюджетных отношений, возникающих, в частности, в процессе предоставления им межбюджетных трансфертов. При этом большая часть норм,

---

[9] Пояснительная записка к проекту федерального закона «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/50BDAD06-08AD-4C09-8434-C6F53D11CEFF (дата обращения: 01.09.2024).
[10] СЗ РФ. 2022. № 29 (часть I). Ст. 5203.

регулирующих бюджетно-правовое положение государственных внебюджетных фондов, сосредоточена в гл. 17 БК РФ. Вместе с тем в указанной главе отсутствует отдельная статья, регулирующая вопросы предоставления межбюджетных трансфертов указанным фондам. Отдельные нормы можно встретить в гл. 16 БК РФ «Межбюджетные трансферты», а случаи возврата неизрасходованных межбюджетных трансфертов определены в ст. 242 БК РФ.

Анализ положений бюджетного законодательства, закрепляющих порядок предоставления межбюджетных трансфертов государственных внебюджетных фондов, позволяет сделать вывод об их обрывочном и несистематизированном характере. Решению данной проблемы способствовало бы включение в текст БК РФ отдельной статьи, посвященной этому вопросу.

В третьей главе «Правовое регулирование расходных обязательств государства в социальной сфере» анализируются особенности правового регулирования осуществления расходных обязательств для финансирования социальной функции государства. Особое внимание уделено определению места расходных обязательств в системе финансовых обязательств, в системе расходной части бюджета, а также основаниям образования, изменения и прекращения рассматриваемых обязательств.

В **первом параграфе третьей главы «Расходные обязательства в системе финансовых обязательств»** раскрываются теоретические подходы к определению термина «обязательство» и его видам, включая «расходное обязательство», «финансовое обязательство».

Автором отмечена тенденция традиционно в отечественной науке рассматривать термин «обязательство» в контексте гражданско-правовой науки и следовательно, данный термин наиболее разработан в теории гражданского права. Определяется, что в настоящее время категория «обязательство» вошла в научный оборот, законодательство и судебную практику применительно к финансовым правоотношениям, в контексте финансового обязательства. Автор указывает, что данная юридическая конструкция изначально появилась в рамках правоприменительной практики, а уже потом начала обсуждаться в рамках

научных дискуссий специалистами частного и публичного права. Несмотря на различные подходы к пониманию обязательства в финансовом праве, следует согласиться с точкой зрения профессора Запольского С.В., который считает, что уже давно пора осознать и признать использование категории «обязательство» в финансовом праве, поскольку она используется во многих отраслях права, а не только в гражданском, хотя изначально, конечно же появилась и развивалась в рамках частно-правовых отношений[11].

Автор отмечает, что в связи с большим количеством обязательств, закрепленных в бюджетном законодательстве и имеющих финансовую основу, необходимо учитывать точку зрения Грачевой Е.Ю. о том, что в виду отсутствия закрепленного в БК РФ понятия «финансовые обязательства», можно прийти к выводу, что совокупность обозначенных в бюджетном законодательстве обязательств (расходных, бюджетных, денежных, долговых) представляет финансовые обязательства государства[12].

Определено, что в бюджетном законодательстве, можно увидеть схожее с гражданско-правовой природой содержание, заключающееся в том, что данные обязательства - обусловленные законом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования или казенного учреждения, действующего от его имени, предоставить физическому или юридическому лицу, а также иному публично-правовому образованию или субъекту международных правоотношений средства из определенного бюджета[13]. В изначальной редакции данного определения вместо казенного учреждения, использовалось указание на бюджетное учреждение.

Установлено, что бюджетное законодательство предусматривает несколько видов данных обязательств с учетом принципа федерализма: расходные обязательства Российской Федерации, расходные обязательства субъектов РФ, расходные обязательства муниципальных образований. Кроме того, в научной

---

[11] Запольский С.В. О финансовой политике в Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации // Финансовое право. 2020. № 4. С. 8-9.
[12] Грачева Е.Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. №6 (22). С.15-16.
[13] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

литературе существует мнение, что расходные обязательства следует отнести к внутренним финансовым обязательствам, которые связаны с предоставлением государством финансовых ресурсов в рамках бюджетных расходов в целях обеспечение социальных прав граждан[14].

Следует принимать во внимание мнение Е.Л. Васяниной о том, что в настоящее время требуется сформировать механизм регулирования расходных обязательств в рамках финансового законодательства, поскольку бюджетное законодательство не содержит общие правила финансирования государственных расходов. БК РФ прописывает лишь механизм сметно-бюджетного финансирования, а иные правила расходования бюджетных средств присутствуют частично, либо вообще не закреплены[15].

При характеристике расходных обязательств как вида финансовых обязательств, автор приходит к выводам о том, что: а) расходные обязательства являются разновидностью бюджетных обязательств, подлежащих исполнению в определенном финансовом году, а те в свою очередь являются частью финансовых обязательств, о чем отмечается в научной литературе, указывая на часть и целое[16]; б) выделяемые в научной доктрине признаки расходного обязательства РФ являются характерными и для расходных обязательств РФ в социальной сфере, поскольку также сочетают в себе гражданско-правовую и публично-правовую природу обязательств.

Во **втором параграфе третьей главы «Расходные обязательства Российской Федерации в социальной сфере в системе расходной части бюджета бюджетной системы»** исследуется место расходных обязательств государства в социальной сфере в системе расходов бюджета.

Автор отмечает, что в рамках настоящего исследования необходимо остановиться на анализе функциональной классификации расходов, позволяющей

---

[14] Грачева Е.Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. №6 (22). С.18-19.

[15] См.: Васянина Е.Л. Формирование права государственных расходов в современных условиях социально-экономического развития государства // Финансовое право. 2015. № 6. С. 22 – 25; Васянина Е.Л. Классификация обязательств в финансовом праве // Финансовое право. 2018. № 2. С.13.

[16] Грачева Е.Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. №6 (22). С.17.

учитывать финансирование основных функций государства, включая и социальную сферу.

Установлено, что расходы на социальную сферу традиционно являются приоритетными в рамках расходной части бюджета. Подтверждается подобный вывод различными официальными документами и политическими решениями. В частности, Послание Президента РФ, сделанное в 2024 году, обозначило приоритетным развитие социальной сферы, так как по мнению специалистов 80% мероприятий данного документа были связаны с социальной политикой. Кроме того, в 2024 году истек срок реализации ряда национальных проектов в исследуемой сфере, соответственно будут подводиться итоги их осуществления и финансирования.[17]

Следует иметь ввиду, что приоритетные статьи расходов выделяются на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, включая и региональный, поскольку законодательных критериев выделения приоритетности не закреплено, то происходит обращение к теоретическим подходам по данному вопросу. Например, по мнению Е.О. Орловой, при оценке приоритетности расходов бюджета следует учитывать разные способы оценки: исходя из удельного веса в общей сумме расходов бюджета или по темпу их прироста относительно предыдущих лет[18].

Говоря о приоритетности видов расходов, следует упомянуть и об инициативном бюджетировании, в результате которого также можно выявить приоритетные расходы. В докладе Министерства финансов РФ указаны критерии, позволяющие выявить эту приоритетность:

– непосредственное участие граждан в инициировании проектов;

– участие в обсуждении проектов и определении наиболее приоритетных среди всех представленных проектов;

– конкурсный отбор предложенных проектов;

---

[17]Современная, комфортная и счастливая Россия. Президент рассказал о социальной политике на ближайшие шесть лет. URL. https://www.gazeta.ru/social/2024/03/01/18354896.shtml?ysclid=m0koo1n4eb485733961 (дата обращения: 01.09.2024).

[18] Орлова Е.О. Оценка приоритетных статей расходов бюджета субъекта Российской Федерации (на примере Оренбургской области)//Экономические науки. 2017. 10 (155). С. 33.

– участие граждан в реализации проектов, прошедших обор;

– контроль за реализацией проектов, преимущественно институтами гражданского общества[19].

Расходные обязательства в бюджетной системе РФ, в том числе связанные с социальной политикой бывают трех видов: федеральные, региональные и местные. Основаниями возникновения всех видов данных обязательств являются правовые акты органов власти, договоры (соглашения) между публично-правовыми образования по переданным полномочиям или предметам совместного ведения; договоры казенных учреждений[20].

Автором определено, что следует классифицировать расходные обязательства социального характера по ряду признаков: а) в зависимости от источника финансирования; б) по содержанию; в) по основаниям возникновения; г) по порядку их передачи с одного уровня на другой.

В ходе исследования делаются выводы о том, что: а) финансирование социальной политики в РФ осуществляется за счет расходных обязательств бюджета ее конкретной территории, а также средств государственных внебюджетных фондов в случае предоставления им межбюджетных трансфертов для финансирование целей данных внебюджетных фондов; б) в структуре расходных обязательств в социальной сфере субъектов РФ имеются обязательства, относящиеся законодательно к федеральному уровню, но финансируемые из регионального бюджета в силу разных причин, что усложняет реализацию бюджетного процесса субъекта РФ; в) бюджеты территориальных внебюджетных фондов имеют определенную зависимость от средств региональных бюджетов, поскольку имеет место предоставление межбюджетных трансфертов, в частности из бюджетов субъектов РФ в территориальные внебюджетные фонды.

---

[19] Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях: Министерство финансов Российской Федерации // URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf (дата обращения 22.02.2021)

[20] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Третий параграф третьей главы «Основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств Российской Федерации в социальной сфере» посвящен анализу различных оснований, благодаря которым расходные обязательства в социальной сфере могут возникать, изменяться и прекращаться.

Автор приходит к выводу о том, что для определения правовой природы расходных обязательств в социальной сфере в рамках бюджетной системы необходимо проанализировать основания их возникновения, изменения и прекращения. Бюджетное законодательство закрепляет подобные основания для каждого вида обязательств с учетом территориального уровня. Как правило, расходные обязательства в социальной сфере возникают на следующих основаниях: а) принятых правовых актов органов власти соответствующего уровня; б) заключенных договоров (соглашений) при осуществлении государственных полномочий по предметам собственного ведения или совместного ведения; в) заключенных договоров казенными учреждениями от имени публично-правового образования; г) принятых правовых актов органами власти, предусматривающих предоставление межбюджетных трансфертов в форме субвенций бюджетам бюджетной системы РФ, а также бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий РФ.

Для осуществления расходных обязательств необходимо изначально ввести и установить конкретные расходные обязательства. Реестр расходных обязательств ведется органами государственной власти и местного самоуправления в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти конкретной территории. Введение расходных обязательств предусматривает определение функций и задач органов государственной власти и местного самоуправления, требующих осуществления бюджетных расходов, а также общих принципов финансового обеспечения расходных обязательств. Отмечается, что реестр расходных обязательств закреплен в бюджетном законодательстве и трактуется как свод нормативных

правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства или правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения соответствующих обязательств[21].

Рассматривая исполнение расходных обязательств в социальной сфере автор указывает на то, что можно говорить о наличии двух аспектов: организационном и правовом. В частности, исполнение данного расходного обязательства строго регламентируется правовыми нормами, поэтому по мнению Е.А. Барыкина, подобное исполнение представляет собой деятельность, которая осуществляется в правовой форме[22]. Если говорить об организационном аспекте исполнения расходных обязательств в социальной сфере, следует отметить, что он характеризуется деятельностью конкретного публично-правового образования, совершающего финансовые операции, связанные с расходованием денежных средств, позволяющих осуществить финансирование социальной функции государства. Таким образом, исполнение расходных обязательств в социальной сфере представляет собой выделение бюджетных средств на стадии исполнения федерального, регионального или местного бюджета.

Указано, что при исполнении расходных обязательств в сфере социальной политики оплата денежных обязательств осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов данных обязательств. Основанием подтверждения исполнения денежных обязательств является распоряжение, подтверждающее списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу хозяйствующих субъектов, публично-правовых образований, субъектов международного права, а также иные документы, подтверждающие проведение операций по исполнению данных обязательств.

Одним из конечных получателей бюджетных средств при исполнении расходных обязательств в социальной сфере выступает казенное учреждение, цель деятельности которого заключается в оказании государственных

---

[21] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
[22] Барыкин Е.А. Финансово-правовое обеспечение эффективности исполнения расходных обязательств // Реформы и право. 2010. № 2. С. 4.

(муниципальных) услуг от имени государства или муниципального образования. Данные учреждения расходуют бюджетные средства исключительно по целевому назначению в соответствии с установленной бюджетной сметой, в которой объемы ассигнований являются предельно допустимыми по каждой статье расходов. Если происходит превышение размеров расходов учреждения в рамках отчетного периода сметы, то такое использование бюджетных средств считается нецелевым и является нарушением финансовой дисциплины с определенным видом ответственности.

Автором указывается, что, рассматривая основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств в социальной сфере, следует иметь ввиду, что материалы судебной практики свидетельствуют о наличии подобных оснований, не предусмотренных законодательно, в связи с чем возникает необходимость дополнить данный перечень теми, которые встречаются в практике бюджетных правоотношений. В связи с чем предлагается п. 1 ст. 84-86 БК РФ дополнить следующими основаниями: принятие государственных/ муниципальных программ; вынесение судебных решений; возмещение убытков, понесенных юридическими лицами в связи с оказанием услуг по льготной цене.

Четвертая глава «Механизм обеспечения законности при осуществлении расходов в социальной сфере» посвящена анализу различных видов финансового контроля в социальной сфере, представляющих определенную систему; деятельности органов государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности и эффективности при осуществлении расходов в социальной сфере; а также правонарушениям при осуществлении расходов в социальной сфере и мерам принуждения за их совершение.

В **первом параграфе четвертой главы «Система финансового контроля в социальной сфере»** проанализированы различные виды финансового контроля в социальной сфере.

Автором отмечается, что в научной доктрине, финансовом законодательстве и правоприменительной практике используются разные понятия, имеющие

тождественное содержание – финансовый контроль, контроль над финансово-хозяйственной деятельностью, проверка финансово-хозяйственной деятельности, контроль в финансово-бюджетной сфере, контроль в сфере бюджетных отношений и пр.[23] В научном обороте устоявшимся и получившим широкое употребление является термин «финансовый контроль», хотя в последнее время наряду с ним активно используется и термин «аудит». По мнению ряда ученых, схожие термины, в частности «контроль», «надзор», «аудит» смешиваются, взаимозаменяются и определяются один через другой, что не всегда является верным при понимании содержания финансового контроля, его особенностей, а также толкования норм, регулирующих контрольные отношения в финансовой сфере[24].

Определено, что система финансового контроля в социальной сфере, представляет собой совокупность различных субъектов, сгруппированных по видовому признаку и осуществляющих проверку законного и эффективного использования денежных средств, выделяемых на финансирование социальной функции государства. Исходя из этого, данная система включает в себя государственный (муниципальный) контроль, в том числе внешний и внутренний; а также и общественный.

Отмечается, что при рассмотрении финансового контроля в социальной сфере следует иметь ввиду необходимость осуществления проверки расходования средств из двух основных источников:

– бюджетов бюджетной системы, предусматривающих финансирование социальной политики;

---

[23] См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; Об акционерных обществах: федеральный закон от 26.12. 1995 №208-ФЗ (в ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий): федеральный закон от 19.071998 № 115-ФЗ (в ред. от 21.03.2002) // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3611; О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 №1092 // СЗ РФ. 2013. № 49 (часть VII). Ст. 6435; О парламентском контроле: федеральный закона от 07.05. 2013 № 77-ФЗ // СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2304.

[24] Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. 2018. № 12. С.7.

– внебюджетных фондов (Социальный фонд России[25], Фонд обязательного медицинского страхования РФ), предназначенных для финансирования целей, определенных конкретным фондом.

Автором сделан вывод о том, что финансовый контроль в социальной сфере следует обозначить как финансовый социальный контроль, представленный деятельностью органов публичной власти и институтов гражданского общества по проверке законности, адресности и эффективности использования денежных средств бюджетной системы в целях реализации социальной функции государства.

Во **втором параграфе четвертой главы «Роль органов государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности и эффективности при осуществлении расходов в социальной сфере»** акцентируется внимание именно на обеспечении законности и эффективности при осуществлении расходов в социальной сфере, как основополагающих принципах органов государственного финансового контроля.

Автором отмечается, что при осуществлении государственного финансового контроля органы власти в своей деятельности руководствуются различными принципами, закрепленными как законодательно на международном и национальном уровнях, так и разработанными научной доктриной.

Определено, что принципы законности и эффективности в контексте данного исследования необходимо рассматривать двояко: 1) применительно к деятельности органов, осуществляющих финансовую деятельность и финансовый контроль; 2) относительно использования денежных средств, направленных на финансирование социальной сферы.

Автор приходит к выводу о том, что в соответствии с пониманием принципа законности – все бюджетные отношения могут существовать исключительно в форме, определенной законом, включая и расходование бюджетных средств на социальную сферу. Результат бюджетного процесса, а именно исполнение по

[25] С 1 января 2023 года Пенсионный фонда РФ и Фонд обязательного социального страхования РФ объединились в единый Социальный фонд России.

расходам бюджета на социальную политику, зависит от уровня организации бюджетного процесса, закрепленного законодательно. Принцип законности определяет и содержание иных принципов, связанных с финансовым контролем и финансовым обеспечением социальной сферы, включая принцип эффективности расходования денежных средств.

Для принципа эффективности присуща двойственность, оказывающая значение при осуществлении контроля финансового обеспечения социальной сферы. Данный принцип используется в работе контрольных органов в рамках осуществления профессиональной деятельности. Он заключается в необходимости повышения качества финансового управления объектов контроля с соблюдением иных принципов, в том числе, риск-ориентированности, оптимального объема различных ресурсов (трудовых, материальных, финансовых и пр.)[26].

Автор отмечает, что поскольку наибольшее значение при осуществлении государственного внутреннего и внешнего финансового контроля за расходованием средств на социальную сферу имеет соблюдение принципов законности и эффективности их использования, следовательно, аудит эффективности социальных расходов представляет собой основной вид внешнего государственного финансового контроля, заключающийся в оценке эффективного и экономного использования государственных расходов на социальную сферу.

В **третьем параграфе четвертой главы «Нарушения порядка осуществления расходов в социальной сфере и применяемые меры принуждения»** раскрываются различные виды юридической ответственности за совершение правонарушений в рассматриваемой сфере.

Установлено, что распространенными видами правонарушений из обозначенных законодателем являются деяния, связанные с: а) несоблюдением требований бюджетного законодательства при исполнении бюджетов; б)

---

[26] Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»: Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95//Собрание законодательства РФ. 2020. №6. Ст. 699.

неисполнением законодательства о бухгалтерском учете и бюджетной отчетности; в) неэффективным и нецелевым использованием средств и пр.

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что наиболее распространенными нарушениями при использовании бюджетных средств, в том числе и на социальную сферу являются:

– нецелевое использование бюджетных средств;

– неправомерное использование бюджетных средств;

– неэффективное использование бюджетных средств;

– принятие бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные бюджетные ассигнования;

– нарушение условий предоставления субсидий;

– невыполнение государственного (муниципального) задания;

– нарушение требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету, составлению и представлению соответствующей отчетности;

– нарушение порядка формирования и представления (утверждения) сведений (документов), используемых при составлении и рассмотрении проектов бюджетов, а также при их исполнении.

За совершение подобных правонарушений предусмотрены разные виды ответственности, поэтому обобщая ответственность и меры принуждения за нарушение порядка осуществления расходов в социальной сфере, следует отметить наличие следующих видов юридической ответственности: уголовно-правовой, административно-правовой, гражданско-правовой и финансово-правовой или бюджетной (в рамках бюджетного законодательства)[27].

Определено, что одним из наиболее распространенных, как и в рамках административного законодательства, так и бюджетного, является нецелевое использование бюджетных средств. Достаточно большое количество дел о нецелевом использовании денежных средств в социальной сфере возникает в рамках обязательного социального и медицинского страхования.

---

[27] Относительно финансово-правовой ответственности ведутся научные дискуссии специалистами, поэтому в настоящем исследовании будем использовать термин «бюджетная ответственность», исходя из ее закрепления в бюджетном законодательстве.

Автором отмечается тот факт, что на практике могут возникать нарушения смешанного характера, прямо не урегулированные бюджетным законодательством, поэтому данную ситуацию разрешает Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством при осуществлении контроля в финансово-бюджетной сфере, поскольку в нем регламентированы виды бюджетных нарушений. Данным Классификатором предусмотрено 55 направлений бюджетных нарушений, в отношении которых должностные лица Казначейства могут выявлять соответствующие составы указанных нарушений. За каждый состав нарушений указан вид ответственности – административная, уголовная, дисциплинарная или не установлен. Рассматриваемый Классификатор позволяет облегчить проведение финансового контроля в сфере бюджетных нарушений и правильно квалифицировать совершенные деяния относительно применяемого вида ответственности и норм законодательства[28].

Установлено, что при выявлении нарушения при расходовании денежных средств в социальной сфере осуществляются следующие стадии применения бюджетных мер принуждения: проведение проверки; выявление нарушений; составление уведомления о применении бюджетных мер принуждения; принятие и исполнение решения.

Автором делается вывод о том, что за совершение большинства правонарушений в рассматриваемой сфере применяется штрафная санкция, а в рамках финансово-правовой (бюджетной) ответственности, предусмотрены соответствующие бюджетные меры принуждения: а) взыскание средств, предоставленных из одного бюджета другому в рамках российской бюджетной системы; б) взыскание платы за пользование предоставленными бюджетными средствами; в) взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; г)

[28] Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, утв. Федеральным казначейством 19 декабря 2017 г. // СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

приостановление или сокращение межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций)[29].

В **заключении** подводятся итоги и делаются основные выводы, которые были получены в результате проведенного исследования, обозначаются выявленные проблемы и предлагаются пути их решения, в том числе и по внесению изменений в отдельные нормы действующего законодательства РФ.

[29] До 2019 года была предусмотрена еще одна мера принуждения, заключающаяся в передаче уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий распорядителя и получателя бюджетных средств.

Основные научные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных работах

Статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных результатов диссертационных исследований на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук:

(общий объем составил – 10,21 п.л.)

1. Забралова О.С. Понятие и назначение расходных обязательств // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. – № 10 (74). — С.205—211. — 0,6 п.л.

2. Забралова О.С. Правовые принципы формирования расходных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. – № 12 (76). — С. 217 — 223 — 0,5 п.л.

3. Забралова О.С. Расходные обязательства субъекта РФ в социальной сфере в структуре бюджета // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — №11. — С.42 — 48. — 0,5 п.л.

4. Забралова О.С. Возникновение расходных обязательств субъекта Российской Федерации в социальной сфере: проблемы правового регулирования // Финансовое право. — 2021. — №8. — С. 15 — 18. — 0,3 п.л.

5. Забралова О.С. Расходные обязательства в социальной сфере субъекта РФ: особенности формирования реестра // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — №9. — С.82 — 88. — 0,4 п.л.

6. Забралова О.С. Расходные обязательства в системе финансовых обязательств: проблемы теории и практики // Финансовое право. — 2022. — №. 3. — С. 12—15. — 0,4 п.л.

7. Забралова О.С. Социальное государство: понятие, сущность и виды // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 6 (17). — С. 21—31. — 0,6 п.л.

8. Забралова О.С. Социальная направленность публичной финансовой деятельности: общетеоретический анализ // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т.17. — №8. – С. 39 — 46. — 0,6 п.л.

9. Забралова О.С. Кризис социального государства: причины и пути выхода // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 8 (96). — С. 39 — 45. — 0,6 п.л.

10. Забралова О.С. Социальная направленность публичной финансовой деятельности как принцип финансового права // Lex Russica (Русский закон). — 2022. — Т. 75. — № 9 (190). — С. 46 — 54. — 0,5 п.л.

11. Забралова О.С. Государственный финансовый контроль в социальной сфере: теория и практика правоприменения // Финансовое право. – 2022. — №10. – С. 11 — 14. — 0,4 п.л.

12. Забралова О.С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. - 2023. — Т. 18. — № 3 (148). — С. 40 — 55. — 1,32 п.л.

13. Забралова О.С. Общественный финансовый контроль в социальной сфере: особенности правоприменения // Финансовое право. —2023. — № 3. — С. 2—5. — 0,4 п.л.

14. Забралова О.С. Нецелевое использование бюджетных средств в социальной сфере: особенности правового регулирования // Юридическое образование и наука. — 2023. — № 5. — С. 24 — 27. — 0,5 п.л.

15. Забралова О.С. Правовое регулирование механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 6 (151). — С. 29 — 36. — 0,57 п.л.

16. Забралова О.С. Субъекты правоотношений, возникающих в процессе осуществления публичных социальных расходов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 7 (107). — С. 85 — 96. — 0,83 п.л.

17. Забралова О.С. Особенности правового регулирования неэффективного и неправомерного использования бюджетных средств в социальной сфере // Юридическое образование и наука. — 2024. — №9 – С. 22 — 26. – 0,4 п.л.

18. Забралова О.С. Общие тенденции цифровизации бюджетного процесса в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 11. — С. 11 – 20. – 0,79 п.л.

Публикации в иных изданиях:
(общий объем составил – 1,53 п.л.)

19. Забралова О.С. Содержание расходных обязательств социальной сферы в составе расходной части бюджета // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки: Сборник материалов конференции в 5 ч./под ред. Синюкова В.Н. — Ч. 2. – М.: РГ-Пресс, 2021. — С. 250 — 253. — 0,2 п.л.

20. Забралова О.С. Исполнение расходных обязательств РФ в условиях цифровизации экономики III Финансово-правовой форум «Финансовое право и современный миропорядок» 2022.3. FinTech&Право: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева, И. И. Кучеров. – М.: Проспект, 2022. — С. 13 — 16. — 0,3 п.л.

21. Забралова О.С. Концепция «Социального Казначейства» // Роль права в обеспечении благополучия человека: Сборник докладов XI Московской юридической недели в 5 ч. /под ред. Синюкова В.Н. — Ч. 2. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 265 — 267. — 0,3 п.л.

22. Забралова О.С. Цифровая трансформация социальной сферы и концепция «Социального казначейства»/Финтех-право: учебник/под ред. Е.Ю. Грачевой, А.А. Ситника – М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. — С.187-193. - 0,33 п.л.

23. Забралова О.С. Социально-финансовая политика Российской Федерации: сущность и особенности // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы. Сборник докладов XXIV Международной научно-практической конференции и XXIV Международной научно-практической конференции Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова в рамках XIII Московской юридической недели. В 4-х частях/под ред. Синюкова В.Н. – Ч. 3. - М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. - С. 128-130. – 0,2 п.л.

24. Забралова О.С. Органы государственного внутреннего и внешнего финансового контроля, обеспечивающие устойчивость финансовой системы при осуществлении расходов в социальной сфере// V Финансово-правовой форум 2024.5. «Правовое обеспечение устойчивости финансовой системы в условиях развития инновационной экономики»: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю.К. Цареградская. – Москва: Проспект, 2024. - С.21-24. – 0,2 п.л.