ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

На правах рукописи

Забралова Ольга Сергеевна

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук, профессор
Елена Юрьевна Грачева

Москва — 2024

Оглавление

Введение 3

Глава 1. Теоретико-правовые основы механизма осуществления государственных социальных расходов 21

1.1. Концепция социального государства: становление, развитие и современный подход 21

1.2. Социальная направленность финансовой деятельности государства 42

1.3. Влияние бюджетного федерализма на социально-ориентированные расходы государства 62

Глава 2. Финансово-правовое регулирование системы осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации 87

2.1. Правовое регулирование механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации 87

2.2. Цифровизация процесса расходования бюджетных денежных средств и концепция «социального казначейства» 111

2.3. Правовое положение государственных внебюджетных фондов в механизме осуществления государственных социальных расходов 135

Глава 3. Правовое регулирование расходных обязательств государства в социальной сфере 159

3.1. Расходные обязательства в системе финансовых обязательств 159

3.2. Расходные обязательства Российской Федерации в социальной сфере в системе расходной части бюджета бюджетной системы 177

3.3. Основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств Российской Федерации в социальной сфере 208

Глава 4. Механизм обеспечения законности при осуществлении расходов в социальной сфере 229

4.1. Система финансового контроля в социальной сфере 229

4.2. Роль органов государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности и эффективности при осуществлении расходов в социальной сфере 256

4.3. Нарушения порядка осуществления расходов в социальной сфере и применяемые меры принуждения 277

Заключение **304**

Библиография **313**

Введение

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.

Глава 1. Теоретико-правовые основы механизма осуществления государственных социальных расходов

1.1. Концепция социального государства: становление, развитие и современный подход

В научной литературе традиционно отмечается, что понятие «социальное государство» было введено в научный оборот в 1850 году немецким государствоведом и экономистом Лоренцом фон Штейном[6]. В то же время профессор истории Ливерпульского университета Э.П Хэннкок в своей работе «Происхождение государства всеобщего благосостояния в Англии и Германии, 1850–1914 гг.: сравнение социальной политики»[7] доказывает, что сама по себе концепция социального государства практически одновременно начинает развиваться с середины XIX века в Англии и Германии.

Вместе с тем следует понимать, что в том или ином виде социальная политика проводилась государствами на протяжении всей истории своего существования. Так, например, известно, что в древнегреческой Спарте существовал институт опекунства над сиротами. В Афинах в период правления Перикла был принят ряд актов, направленных на защиту детей, сирот-девушек и женщин. При нем же вводятся так называемые театральные деньги – денежные средства, выдававшиеся малоимущим гражданам для посещения театров[8]. Аналогичным образом и в Древнем Риме применялись меры социальной поддержки. Наиболее ярко социальный характер политики данного государства характеризует общеизвестная фраза panem et circenses (хлеба и зрелищ) – правители Рима бесплатно раздавали зерно и устраивали дорогостоящие представления для бедных слоев населения, чтобы заручиться их поддержкой.

---

[6] Stein L. Von. Gegenwart und Zukunf des Rechts-und Staatwissenschaften Deutschlands. Stuttgart, 1876. 215 p.
[7] Hennock E.P. The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850–1914: Social Policies Compared New York: Cambridge University Press, 2007. 382 pp.
[8] Елисеева Е. А. Социальная политика в странах Западной Европы: монография. – СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета управления и экономики, 2015. С. 13.

Социальная политика также проводилась древнеримским государством в провинциях, в целях обеспечения лояльности завоеванного населения[9]. Элементы социально-ориентированной политики встречаются и в более поздние исторические периоды – в средневековой Европе и в государствах Нового времени. Вместе с тем до середины XIX века меры социальной поддержки носили обрывочный характер, они вводились главным образом для обеспечения поддержки правящего класса, а социальная политика не имела четкой теоретической базы.

Используемый в русском языке термин «социальное государство» является калькой с немецкого «Sozialstaat». Вместе с тем в англоязычной литературе употребляется термин «welfare state», переводимый как «государство благоденствия», «государство всеобщего благосостояния», «государство благополучия». Очевидно, что указанные термины имеют разное смысловое наполнение – «социальное государство» скорее свидетельствует о социальной направленности государственной политики, стремлении обеспечить высокий уровень социальных гарантий, в свою очередь, «государство всеобщего благосостояния» - характеризует уже наступившее качественное состояние общественных отношений, констатирует достижение целей социальной политики и имеет, на наш взгляд, несколько утопический характер. Таким образом, представляется, понятие «социальное государство» более точно передает смысл определяемого явления. В то же время в рамках дальнейшего исследования указанные термины будут использоваться как синонимы.

В энциклопедии Британика государство всеобщего благосостояния определяется как концепция государственного управления, в рамках которой государство или хорошо налаженная сеть социальных институтов играет ключевую роль в защите и содействии экономическому и социальному благополучию граждан. Данная концепция основана на принципах равенства возможностей, справедливого распределения богатства и публичной ответственности (public

[9] Шмалько А.В. Римская социальная политика в провинции вифиния-понт во второй половине I в. до н. э.— I в. н. э. // В сб.: Проблемы социального развития: сборник научных трудов. Свердловск, 1985. С. 16 – 24.

responsibility) за тех, кто не может обеспечить себя минимальными средствами, для обеспечения хорошей жизни[10].

В Кэмбриджском словаре отмечается, что государство всеобщего благосостояния – это система, в которой правительство заботится и платит за больных, старых или тех, кто не может найти работу[11].

В немецком словаре Дуден указывается на то, что социальное государство – это демократическое государство, стремящееся обеспечить экономическую безопасность своих граждан и сбалансировать социальные различия внутри общества[12].

В Международной энциклопедии социальных и бихевиористских наук государство всеобщего благоденствия определено как государство, которое стремится обеспечить базовую экономическую безопасность своих граждан, защищая их от рыночных рисков, связанных со старостью, безработицей, несчастными случаями и болезнями[13].

Различные подходы к определению социального государства предложены в российской конституционно-правовой науке. О.Е. Кутафин отмечал, что «главная задача социального государства – достижение такого общественного развития, которое основывается на закрепленных правом принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ исходя из принципа справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное существование»[14]. В.Е. Чиркин подчеркивает, что «социальное государство — это прежде всего активное, интервенционистское, регуляционное государство, вмешивающееся в сферу социально-экономических отношений и отношений в области культуры, духовной жизни, в конечном счете в общих (общественных)

[10] Welfare State // URL: https://www.britannica.com/topic/welfare-state (дата обращения: 01.09.2024).
[11] Welfare State // URL: https://dictionary.cambridge.org/ru/словарь/англо-русский/welfare-state (дата обращения: 01.09.2024).
[12] Sozialstaat // URL:https://www.duden.de/rechtschreibung/Sozialstaat (дата обращения: 01.09.2024).
[13] Welfare State // URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B0080430767010949 (дата обращения: 01.09.2024).
[14] Кутафин О. Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 7. Российский конституционализм: монография. — М.: Проспект, 2011. С. 345.

целях, хотя и не всегда на деле равно соблюдающее (и по своему положению не могущее одинаково соблюдать) интересы всех слоев общества и индивидов»[15]. М.В. Баглай считает, что «социальным называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, об их социальной защищенности»[16].

Датский социолог Г. Эспен-Андерсон в своей широко цитируемой книге «Три мира капитализма благоденствия»[17], на основании проведенного в 1980-х годах исследования социальной политики 18 стран, выделил следующие модели социальных государств:

либеральная модель, наиболее типичным представителем которой являются США – для данной модели характерно, что многие льготы, такие как медицинское страхование и пенсии, связаны с занятостью. Проверка нуждаемости в социальных льготах и пособиях используется для определения права на получение государственных услуг, и тем, кто считается имеющим на это право, предоставляются относительно скромные денежные пособия и ваучеры;

консервативная/корпоративная модель, реализуемая, например, в Германии – основывается на предоставлении услуг государством, а не на рыночные или частные услуги. В рассматриваемой модели часто проявляются нормативные идеалы нуклеарной семьи, характеризующиеся мужчиной-кормильцем и женщиной, заботящейся о семье;

---

[15] Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 28.

[16] При этом автор справедливо подчеркивает, что «это государство не стремится к уравниловке за счет отказа от свободы, как это делало социалистическое государство. Напротив, оно увязывает свободу и социальную защиту социально слабых слове (безработных, нетрудоспособных, инвалидов и т.д.), поскольку между этими целями существует определенное противоречие. Социальное государство как бы исправляет формализм понятий «свобода» и «равенство», помогая людям непредприимчивым и бедным». См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М. : Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. С. 137.

[17] Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990. Pp. xi+248.

социал-демократическая модель, характерная для скандинавских стран в целом и Швеции в частности – базируется на идее того, что государство выступает гарантом социальных прав[18].

Очевидно, что данная классификация носит упрощенный характер – любая типологизация предполагает учет только отдельных, наиболее важных факторов, позволяющих выделить идеальные модели чего бы то ни было. В то же время необходим учет формировавшихся на протяжении всей истории культурных, языковых, поведенческих и иных особенностей каждой отдельно взятой страны, что, безусловно, не всегда возможно. В связи с этим Д. Митчел в своем сравнительно-правовом исследовании государств всеобщего благосостояния выделила пять основных критериев сопоставления моделей социальных государств, включая сопоставление политики, входящих ресурсов, которые идут на обеспечение благосостояния, правил, льгот и предоставляемых населению услуг и результатов реализации социальной политики[19].

Следует отметить, что приведенная выше классификация социальных государств основывалась на исследовании только капиталистических государств, не учитывая опыт стран существовавшего на момент проведения Г. Эспен-Андерсоном исследования социалистического блока. Проводимая соответствующими странами политика традиционно отличается высоким уровнем предоставляемых государством социальных гарантий, которые позволяют отнести их к государствам патерналистского типа. В то же время, как отмечают некоторые исследователи, «социальное государство – антитеза закреплявшегося социалистическими конструкциями патерналистского государства, которое упраздняло ответственность человека за собственную судьбу, ограничивало его активность и инициативу, пыталось принудительно его осчастливить и совершенствовать»[20]. Однако с данным утверждением нельзя согласиться.

---

[18] Staeheli L. Welfare State, Geography of // International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 2001 // https://www.sciencedirect.com/topics/economics-econometrics-and-finance/welfare-state (дата обращения: 01.09.2024).

[19] См.: Mitchell D. Income Transfers in Ten Welfare States. Aldershot: Avebury, 1991. 241 pp.

[20] Сравнительное конституционное право / ред. кол. А.И. Ковлер, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. М.: Манускрипт, 1996. С. 103.

Очевидно, что на решение вопроса о соотношении социального и патерналистского государства оказывает влияние субъективная негативная оценка авторами советского прошлого нашей страны (что, в частности, следует из употребляемых в тексте словосочетаний, не подходящих для научного стиля, например «принудительно его осчастливить»). Между тем в исследовании ученый должен стремиться к объективности, по возможности не проецируя на читателя свои предпочтения. Считаем, что патерналистское государство – это крайняя форма социального государства, в котором последнее гарантирует обществу высокий уровень социальных гарантий. Указанное выше «упразднение ответственности человека за собственную судьбу» – одно из негативных последствий патернализма, но не критерий, отграничивающий его от социального типа государства. В связи с этим представляется необходимым согласиться с С.А. Авакьяном в том, что «социальным может быть любое государство независимо от его экономической и идеологической сути»[21]. Справедливо и мнение О.Е. Кутафина, что «объявление России социальным государством не означает возвращения страны к тоталитарному государству»[22]. Таким образом, Российская Федерация, отказавшись от патернализма, продолжает оставаться социальным государством[23].

Положительные и отрицательные стороны характерны и для каждой обозначенной выше моделей социального государства. Так, например, либеральная модель способствует формированию независимой личности, общества, в котором человек самостоятельно отвечает за свою судьбу и судьбу своей семьи. Между тем

---

[21] Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие : в 2 томах. Том 1 / С.А. Авакьян. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 384.

[22] Социальное государство, как отмечал О.Е. Кутафин, в понимании, вкладываемом в него Конституцией РФ, должно стремиться лишь к максимально возможному в условиях демократической страны равномерному содействию благу всех граждан и к максимально возможному равномерному распределению жизненных тягот». Кутафин О. Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 7. Российский конституционализм: монография. — М.: Проспект, 2011. С. 346.

[23] По справедливому замечанию С.А. Авакьяна, «нынешнее социальное государство в России отказалось от патернализма как своей главной функции. Да оно и невозможно в условиях плюрализма форм собственности и особенно в ситуации, когда более двух третей экономики уже стало негосударственным сектором и развивается на базе частной собственности». Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие : в 2 томах. Том 1 / С.А. Авакьян. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 384.

сравнительно невысокий уровень социальных гарантий характеризует советующие страны как государства со слабой социальной составляющей. Либеральная модель ведет к атомизации общества и усилению неравенства. Считаем, что наиболее эффективные модели социального государства должны основываться на соразмерных вложениях государства и населения, обеспечивая тем самым равную ответственность публичной власти и отдельных членов общества, и баланс публичных и частных интересов. Таким образом, полагаем, что государство должно искать золотую середину между либеральной и патерналистской моделью.

Социальные государства корпоративного типа отличаются достаточно высоким уровнем предоставляемых населению гарантий, созданием условий, при которых размер вклада в систему социального обеспечения обуславливает количество льгот и величину пособий, получаемых гражданами. Данная модель в первую очередь основывается на частных системах социального обеспечения, которые являются достаточно автономными от государства, что предопределяет устойчивость общей системы социального обеспечения. В то же время корпоративный тип социального государства сильно зависит от состояния рынка труда, ведет к социальному расслоению общества, а также может вести к дискриминации лиц, которые не могут осуществлять свои трудовые функции в силу инвалидности, а также работников с нетипичными условиями труда. Кроме того, кризисные явления экономики, затрагивающие частный сектор, могут оказать существенное влияние на конечные условия получения социального обеспечения работниками[24].

Социал-демократическая или скандинавская модель предполагает значительную социальную поддержку населения со стороны государства и низкий уровень социальной разобщенности общества. В то же время для данной модели

[24] Е.В. Аристов отмечает, что для государств корпоративного типа характерно существенное присутствие католической церкви. При этом в качестве примеров стран, в которых реализуется данная модель, автор приводит Германию, в которой большая часть населения исповедует протестантизм, Турцию, традиционно относящуюся к мусульманским странам, и православную Грецию. Аристов Е.В. Вариации социального государства, социальное государство в различных странах // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2015. № 1. С. 7-14.

характерен высокий уровень публичных затрат на поддержание системы социального обеспечения, и, соответственно, налогов и взносов на социальное страхование.

В науке предлагаются и иные подходы к типологии социального государства. Т.С. Ледович, Н.С. Какоткин и И.В. Крючкова делят социальные государства в зависимости от ориентации на формируемый тип личности на:

– либеральный тип – каждый отдельный член общества самостоятельно отвечает за свою судьбу, роль государства в социальном обеспечении минимальна;

– корпоративный тип – меры социальной поддержки в первую очередь устанавливаются организацией (корпорацией), в которой работает гражданин, тем самым стимулируя последнего к эффективному труду;

– общественный тип – общество отвечает за каждого отдельного своего члена, а основным источником социального обеспечения является государственный бюджет;

– патерналистский тип – основывается на принципе ответственности государства за равный и всеобщий доступ к потреблению материальных и социальных благ, обеспечивая тем самым высокую степень социального выравнивания;

– благотворительный тип – меры социальной политики государства финансируются за счет частных пожертвований в бюджет и внебюджетные фонды;

– стимулирующий тип – практически слабо участвуя напрямую в решении социальных проблем, государство создает условия, которые делают выгодными частные вложения в социальные проекты и программы[25].

В. Эльснер, Т. Генрих и Х. Швардт выделили ключевые свойства экономики модели «организованный капитализм плюс государство благоденствия» в период

[25] Ледович Т.С., Какоткин Н.С., Крючкова И.В. Конституционные основы социально-экономической политики российского государства: социальное государство, проблемы и пути реализации // Вестник Института дружбы народов Кавказа (Теория экономики и управления народным хозяйством). Экономические науки. 2021. № 2 (58). С. 20.

после Второй мировой войны – конца 1970-х годов[26]. По их мнению, такая модель предполагает:

сильные иерархии в крупных корпоративных организациях;

реинвестирование прибыли в будущие производственные мощности и производственные линии;

открытая поддержка (прямая и косвенная) отечественных производителей со стороны политического руководства страны;

усиление прав трудящихся и увеличение доли заработной платы в ВВП в результате усиления власти профсоюзов в сочетании с социально-экономической конкуренцией с советско-коммунистическим миром и лучшим образованием;

более инклюзивные и расширенные социальные системы;

повышение социальной мобильности;

с 1970-х годов переход от промышленности к сфере услуг или от индустриального к постиндустриальному обществу (включая такие социальные тенденции, как упадок традиционных семейных структур, улучшение социального положения женщин и меньшинств);

начало широкого внедрения информационных технологий.

В свою очередь, В.Е. Чиркин на основе комплексного анализа положений Конституции РФ, законодательства и доктринальных источников выделяет следующие индикаторы социального государства:

1) социальная функция частной собственности;

2) закрепление в конституциях социально-экономических прав человека и гражданина;

3) социальное партнерство;

4) социальная справедливость;

5) социальная ответственность;

6) социально ориентированная экономика;

[26] Elsner W., Heinrich T., Schwardt H. The Microeconomics of Complex Economies: Evolutionary, Institutional, Neoclassical, and Complexity Perspectives. Oxford, UK: Academic Press, 2014. 600 pp.

7) социальная демократия[27]

Полагаем, что социальное государство также непосредственно связано с такими категориями, как социальное равенство, социальная защищенность, солидарность общества, социальное напряжение, социальное обеспечение, социальная политика, а также рядом иных категорий. В то же время, анализ приведенных в рамках настоящего исследования понятий социального государства позволяет заключить, что центральной категорией выступает социальная справедливость. Социальная справедливость – это та цель, ради которой государство проводит свою социальную политику.

Следует отметить, что социальная справедливость является частным случаем более общей категории – справедливость. Вопрос о критериях справедливости относится к таким фундаментальным философским проблемам, как определения бытия, его смысла, проблемы познания, диалектики, ценностей, сущности пространства и времени и т.д. В связи с этим следует понимать, что не может быть однозначного, единственно правильного ответа на вопрос о том, что же из себя представляет справедливость и каковы критерии ее измерения – во многом это зависит от субъективных установок, ценностей и опыта исследователя. В то же время это не означает, что справедливость не может и не должна выступать предметом правового исследования.

Человек, по замечанию Аристотеля, является социальным животным, т.е. он рождается, развивается и формируется как личность в обществе. Современный человек неотделим от общества – с одной стороны, он впитывает в себя культурные, исторические, языковые и иные особенности, присущие тому или иному обществу, с другой стороны – являясь частью социума, каждый отдельный индивид также оказывает воздействие на общество. В конечном итоге общество – это совокупность людей, составляющих его. Жизнь человека в обществе невозможна без взаимодействия с иными его представителями. Каждый член общества вносит свой вклад в его развитие и оценка значимости этого вклада может

[27] Чиркин В.Е. Современная концепция социального государства // в сб.: Современное государство: политико-правовые и экономические исследования. Сб. науч. тр.. Сер. "Правоведение" Центр социал. науч.-информ. исслед.; отв. ред. Е.В. Алферова. М., 2010. С. 171-182.

отличаться. Можно констатировать, что человеку имманентно присуща идея справедливости – он постоянно оценивает те или иные явления как справедливые или несправедливые, соотносит свои действия с размером полученного вознаграждения (как материального, так и нематериального), соизмеряет свои вложения с вложениями иных членов общества и т.д.

Вопрос о справедливости – первый вопрос, который поставил Платон в своем труде «Государство». Справедливость – ключевое понятие платоновской этики. Древнегреческий философ относился к справедливости как к высшей добродетели и мудрости[28]. Ж.-Ж. Руссо указывал на то, что мерилом справедливого и несправедливого по отношению ко всем членам государства является «общая воля, которая всегда направлена на сохранение и на обеспечения благополучия целого и каждой его части, и которая есть источник законов»[29]. Развивая теорию общественного договора, заложенную Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локком и иными учеными, выдающийся американский политический философ XX века Дж. Ролз в своей работе «Теория справедливости», указывал на то, что справедливость, как честность – это договорная (хотя и не в полной мере) теория[30]. В основе справедливости по Дж. Ролзу лежат два основных принципа: «первый требует равенства в приписывании основных прав и обязанностей, а второй принцип утверждает, что социальное и экономическое неравенство, например в богатстве и власти, справедливо, если только оно приводит к компенсирующим преимуществам для каждого человека, и, в частности, для менее преуспевающих

[28] Государство. Книга I // URL: https://classics.nsu.ru/bibliotheca/plato01/gos01.htm (дата обращения: 01.09.2024).

[29] Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. – М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. С. 157. При этом Ж.-Ж. Руссо признавал, что это мерило справедливости, надежное по отношению ко всем гражданам, может быть ошибочным в применении к чужестранцам, и причина тому очевидна: ибо тогда воля Государства, хотя и является общею по отношению к его членам, не является уже таковою по отношению к другим Государствам и их членам, но становится для них волей частною и индивидуальною, мерилом справедливости которой является естественный закон; это равным образом сводится к установленному нами принципу. Ибо тогда мир – как один большой город – превращается в Политический организм, естественным законом которого является всегда общая воля, входящие же в него Государства и различные народы являются лишь индивидуальными членами этого организма.

[30] Ролз Дж. Теория справедливости: пер. с англ. / науч. ред. и предисл. В.В. Целищева. – изд 2-е. –М.: Издательство ЛКИ, 2010. С. 29 – 30.

членов общества»[31]. Таким образом, согласно мнению данного ученого, справедливость заключается в формальном юридическом равенстве и компенсации фактического неравенства.

А.А. Клишас в своем исследовании современной концепции социального государства указывает на разницу в подходах к пониманию справедливости в англосаксонской и континентальной правовых семьях. Так, в английском праве справедливость рассматривается с точки зрения субъективного подхода и выступает в качестве синонима добропорядочности (добросовестности) того или иного лица. Континентальная правовая семья тяготеет к объективному подходу к пониманию справедливости, в рамках которого последняя понимается как правовой принцип, т.е. основополагающая идея[32]. Рассматривая справедливость как правовой принцип, как составную часть понятия права, В.С. Нерсесянц противопоставлял истинную – правовую – справедливость («только право и справедливо», «справедливо то, что выражает право, соответствует праву и следует праву», «другого принципа и другой формы выражения, кроме правовой, справедливость не имеет»[33]) иным ее видам, в частности социальной справедливости, рассматривая их в качестве неправовых представлений о справедливости, основанных на субъективизме, релятивизме, произвольном усмотрении частного выбора (индивидуального, группового, коллективного, партийного, классового и т.д.)[34]. Ценность данной позиции заключается в

---

[31] Ролз Дж. Теория справедливости: пер. с англ. / науч. ред. и предисл. В.В. Целищева. – изд 2-е. – М.: Издательство ЛКИ, 2010. С. 28. Автор отмечает: «то, что некоторые должны иметь меньше, чтобы остальные процветали, может быть и рационально, но несправедливо. Но нет никакой несправедливости в бОльших преимуществах, заработанных немногими, при условии, что менее удачливые тем самым улучшают свое положение. Интуитивная идея здесь заключается в следующем: так как благосостояние зависит от схемы сотрудничества, без которого никто не мог бы иметь удовлетворительной жизни, разделение преимуществ должно быть таким, чтобы вызвать желание к сотрудничеству у каждого, включая тех, чье положение ниже. Два упомянутых принципа кажутся честным соглашением, на основании которого лучше обеспеченные или более удачливые в смысле социального положения, ни о ком из которых мы не можем сказать, что они того заслуживают, могли бы ожидать сотрудничества со стороны других, если некоторая работающая схема является необходимым условием благосостояния всех». Там же. С. 28 – 29.

[32] Клишас А.А. Современная концепция социального государства: монография. – М.: Норма, 2022. С. 130.

[33] Нерсесянц В. С. Философия права. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 33.

[34] Нерсесянц В. С. Философия права. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 34. Также автор отмечает: «например, те или иные требования так называемой «социальной справедливости» с правовой точки зрения имеют рациональный смысл и могут быть признаны и удовлетворены лишь постольку, поскольку они согласуемы с правовой всеобщностью и равенством и их, следовательно, можно выразить в виде

отражении субъективизма в оценке социальной справедливости, основывающегося на различии частных интересов. Между тем автор рассматривал право как нечто идеальное – только оно справедливо, в то время как закон может быть несправедлив[35]. Однако в реальном мире право выражается в законе. Поэтому мы можем в целом говорить о справедливости в объективном и субъективном смыслах. Кроме того, не следует забывать о том, что правовые нормы – это вид социальных норм, исходя из чего правовую справедливость можно рассматривать как часть социальной справедливости.

Справедливость может быть рассмотрена в разрезе публичных и частных интересов:

– публичная (общественная) справедливость – это справедливость во благо всего общества, и она может игнорировать, а иногда напрямую вступать в конфликт с частными интересами;

– частная (индивидуальная) справедливость – справедливость во благо конкретного члена общества (группы лиц, юридического лица, класса и т.д.), которая также может противоречить общественной справедливости.

Таким образом, справедливость (в том числе социальная) может быть представлена в качестве объективного явления, принципа, идеи, присущей обществу в целом и отдельным его членам, а также в качестве субъективной категории – когда те или иные явления, события, общественные отношения получают оценку со стороны конкретного лица. В качестве мерила справедливости (субъективной оценки) могут выступать такие категории, как честность, равенство, соразмерность.

требований самой правовой справедливости в соответствующих областях социальной жизни. И то, что именуется «социальной справедливостью», может как соответствовать праву, так и отрицать его. Это различие и определяет позицию и логику правового подхода к соответствующей «социальной справедливости». Там же. С. 35.

[35] В.С. Нерсесянц, не ставя знак равенства между правом и законом, отмечает, что по этой причине «всегда уместен вопрос о справедливости или несправедливости закона – это по существу вопрос о правовом или неправовом характере закона, его соответствии или несоответствии праву. Но такая постановка вопроса неуместна и не по адресу применительно к праву, поскольку оно (уже по понятию) всегда справедливо и является носителем справедливости в социальном мире… по смыслу и по этимологии справедливость (iustitia) восходит к праву (ius), обозначает наличие в социальном мире правового начала и выражает его правильность, императивность и необходимость». Там же. С. 33.

Подводя итог, необходимо отметить, что социальное государство 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 (в частности, отношений между органами государственной власти и человеком). Основной же целью построения социального государства является достижение максимально возможной социальной справедливости.

В настоящее время в науке все чаще отмечается общий кризис идеи социального государства. Так, профессор Университета Эдинбурга Ф.Г. Каслс указывает на то, что «государство всеобщего благосостояния» считается находящимся в кризисе с конца 1970-х – начала 1980-х годов[36]. Профессор Университета Кента П. Тейлор-Губи отмечает, что государство всеобщего благосостояния, идея о том, что успешная, конкурентоспособная, капиталистическая рыночная экономика может сочетаться с эффективными действиями, направленными на сокращение бедности и удовлетворение потребностей людей, с которыми они сталкиваются в своей повседневной жизни, стала великим подарком Европы миру. При этом автор считает, что данная идея в настоящее время переживает упадок, вызванный, в том числе, мировым финансовым кризисом 2008 года, неоднократными рецессиями и экономическим застоем, результатом чего стало стремление государств[37] сбалансировать бюджеты за счет сокращения расходов, а не за счет повышения налогов. При этом самые серьезные сокращения пришлись на сферу социального обеспечения. Кроме того, отмечается, что, исходя из прогнозов по количеству людей, пользующихся услугами государства всеобщего благосостояния (включая здравоохранение, социальную помощь, образование, пенсии и т.д.), ожидаемого уровня заработной платы и иных факторов, следует прогнозировать, что в ближайшие полвека уровень

[36] Castles FG. The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities. International Journal of Health Services. 2002;32(2):255-277 // URL: https://www.researchgate.net/publication/262936593_The_Future_of_the_Welfare_State_Crisis_Myths_and_Crisis_Realities. P. 3.

[37] В статье автор приводит опыт Великобритании.

затрат на поддержание, не говоря об улучшении системы социального обеспечения, будет неуклонно расти. Таким образом, налогоплательщикам придется или платить больше, или согласиться на более низкие стандарты социального обеспечения[38].

Считаем возможным выделить целый ряд факторов, обусловивших данный кризис:

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. Начиная с 2019 года в России началось постепенное повышение пенсионного возраста. В то же время данная тенденция характерна для многих развитых и развивающихся стран. Так, в Германии аналогичный процесс начался с 2012 года, а в Великобритании – с 2019 года. Обсуждение вопроса о повышении пенсионного возраста идет во Франции, Нидерландах, Китае и ряде иных стран[39];

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

[38] Taylor-Gooby P. The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It // SSRN Electronic Journal. 2013 // URL: https://www.researchgate.net/publication/273083314_The_Double_Crisis_of_the_Welfare_State_and_What_to_Do_About_It (дата обращения: 01.09.2024).
[39] Пенсионный возраст в странах мира // URL: https://tass.ru/info/5291492 (дата обращения: 01.09.2024).

новом обществе, привнося чуждые данному обществу идеи, традиции и язык. Это, в свою очередь, ведет к росту крайне правых и реакционных настроений;

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. Наиболее ярким образом данный процесс может быть прослежен на примере США, где в последнее время все чаще случаются протесты и иные акции, организованные различными группами населения, направленные на противодействие дискриминационным практикам, расширение прав, создание системы социальных гарантий, обеспечивающих равный доступ к ресурсам и возможностям. При этом, как и любая здравая идея, борьба за права меньшинств может находить крайнюю степень выражения, заключающуюся в пропаганде ненависти к иным, более успешным группам населения. 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.

Перечисленное, безусловно, не исчерпывает всех причин кризиса идеи социального государства. Следует отметить, что в каждом отдельно взятом государстве набор факторов, обуславливающих критическое отношение к социальному государству может разниться. Особенно интересен в этом отношении опыт нашей страны. Как известно, высокий уровень социальных гарантий был одним из краеугольных камней, лежавших в основе советского государства. Более того, именно борьба за социальные и политические права привела к возникновению СССР. Вопросам, связанным с социальным развитием, уделялось повышенное внимание в Конституциях (Основных законах) СССР и входивших в его состав союзных республик, а в Конституции 1977 года выделялась отдельная глава «Социальное развитие и культура»[40].

Неудивительно, что, сравнивая уровень социальных гарантий, предоставлявшихся в СССР, с гарантиями, закрепленными в действующем российском законодательстве, многие граждане разочаровываются как в идее социального государства как таковой, так и в текущей социальной политике

[40] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

Российской Федерации. Между тем, как отмечал еще И.В. Сталин, «базис есть экономический строй общества на данном этапе его развития. Надстройка – это политические, правовые, религиозные, художественные, философские взгляды общества и соответствующие им политические, правовые и другие учреждения»[41]. Отказавшись от плановой экономики и перейдя в начале 1990-х годов к строительству экономики рыночной, в Российской Федерации поменялись как базис, так и надстройка. В связи с этим некорректно сопоставлять подходы к построению социального государства в СССР и Российской Федерации без учета коренного изменения экономических отношений. Традиционно принято сравнивать состояние социальной сферы РФ с периодом так называемого «застоя», длившегося с середины 1960-х до середины 1980-х годов и отличавшегося стабильностью и ростом количества социальных преференций для граждан. В то же время ошибки в сфере экономики и управления привели к тому, что позднее, в конце 1980-х годов, государство потеряло возможность финансово обеспечивать соответствующие социальные гарантии и, в том числе под грузом своих социальных обязательств, было разрушено, приведя к обнищанию населения. При этом многие социальные гарантии из реальных превратились в формальные – несмотря на закрепление в законах и подзаконных нормативных правовых актах, их финансирование было недостаточным. Сказанное позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, не следует отождествлять социальное и патерналистское государство. Последнее представляет собой крайнюю форму социального государства.

Во-вторых, построение социального государства в рамках рыночной экономики требует взвешенного подхода к проведению социальной политики и, соответственно, закреплению социальных гарантий. Некритичный подход говорит о том, что чем больше таких гарантий будет предусмотрено на законодательном уровне – тем лучше для общества. Между тем это не так. Необдуманная социальная

[41] Сталин И.В. Марксизм и вопросы языкознания. М.: Издательство «Правда», 1950. С. 3.

политика, проводимая политиками-популистами, в конечном итоге приведет к прямо противоположному эффекту.

Прогнозируя усиление кризиса идеи социального государства, следует обратить внимание на наиболее важные геополитические события, в том числе пандемию COVID-19. Как было определено Всемирной организацией здравоохранения, «пандемия – это распространение нового заболевания в мировых масштабах»[42]. Резкое распространение коронавирусной инфекции COVID-19 обусловило введение всеми государствами мира существенных ограничений, затронувших основополагающие права и свободы человека, в том числе право на свободу передвижения, общения и т.д. Ситуация усугублялась отсутствием необходимой нормативной базы, требуемой для введения соответствующих ограничений – нормативные правовые акты составлялись буквально «на ходу», а многие нововведения противоречили существовавшим нормам. В условиях локдауна многие организации были вынуждены приостановить свою работу (часть из них так и не смогла вернуться на рынок), значительному количеству работников была снижена заработная плата, а многие потеряли работу. Очевидно, что в столь критической обстановке граждане ждут от государства существенной поддержки. Между тем, с учетом объема возникших в одночасье проблем, адресная поддержка не всегда была возможна. В первую очередь все государства мира сосредоточили свое внимание на вопросах финансовой поддержки медицины. Все вышеперечисленное, подкрепленное скептическим отношением многих членов общества к серьезности угрозы пандемии COVID-19, привело к очередному подрыву идеи социального государства. Следует понимать, что социальное государство предполагает не только предоставление различного рода льгот, пособий и иных выплат, создание системы социальных органов и организаций, но и в определенных случаях – лимитирование прав и свобод граждан. Социальное государство действует в публичном интересе, и, если этот публичный интерес

[42] Глава ВОЗ назвал распространение коронавируса пандемией // URL: https://news.un.org/ru/story/2020/03/1374191 (дата обращения: 01.09.2024).

связан с необходимостью введения ограничений, оно должно их вводить, несмотря на возможное недовольство населения (или отдельных его представителей).

Можно ожидать, что к существенному пересмотру концепции социального государства приведут геополитические сдвиги, произошедшие в начале 2022 года. Долгое время США и страны Евросоюза рассматривались в качестве эталона практической реализации идеи социального государства. Вместе с тем, экономическое благополучие указанных государств во многом основывалось на дешевых ресурсах и рабочей силе, которую поставляли им Россия, страны Азии, Южной Америки, Ближнего Востока и Африки. Однако введенные в отношении России санкции ударили не только (и не столько) по российской экономике, сколько по экономике коллективного Запада – соответствующие страны потеряли возможность приобретать наши ресурсы по стоимости, которая обеспечивала их стабильное существование. Предполагаем, что в долгосрочной перспективе пересмотр геополитических отношений, сопровождающийся построением параллельной финансовой системы, в которой главенствующую роль больше не будет играть доллар США, приведет к оттоку капитала из Европы и США в пользу стран-поставщиков ресурсов. Таким образом, следует ожидать усиление социального кризиса на Западе и, наоборот, улучшение социальной обеспеченности российских граждан.

Считаем, что осознание важности социальной составляющей государственной политики и переход к практической реализации концепции социального государства стало одним из важнейших достижений XX в. Безусловно, социальное государство, наравне с демократией, равенством и справедливостью – недостижимый идеал. Однако это не значит, что те или иные сложности, возникающие на пути построения социального государства, должны вести к отказу от практического воплощения данной концепции. Наоборот, это требует консолидации усилий государства, международных и межправительственных организаций, общества и отдельных его членов.

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

1. цифровизацией сектора государственного управления. С одной стороны, цифровизация ведет к ускорению процессов перераспределения ресурсов в рамках экономики и финансовой деятельности государства, в том числе в социальной сфере, с другой – к 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;

2. более широким вовлечением частного капитала в мероприятия социальной политики, в том числе посредством внедрения ESG-стандартов. ESG (Environmental, Social, and Corporate Governance) – стандарт, обеспечивающий устойчивое развитие общества в сферах, связанных с экологией (климатом), социальной политикой и корпоративным управлением. Очевидно, что применительно к предмету настоящей работы в первую очередь интерес представляет вторая составляющая – социальная. В рамках данного направления устойчивое развитие предполагает выпуск организациями социальных финансовых инструментов[43], выдачу кредитными организациями социальных кредитов, использование краудфандинга и других финансовых инструментов и механизмов в целях реализации социально-значимых проектов;

3. продолжением курса на построение национально-ориентированной экономики. Пересмотр внешнеэкономических связей Российской Федерации, обусловленный недружественными действиями Европейского союза, США и иных стран, следует рассматривать как шанс для построения более социально-ориентированного государства. Российское общество ожидает, что наиболее богатые его члены и представители иных элит перестанут рассматривать Россию исключительно в качестве места для извлечения прибыли и будут вкладывать денежные средства в развитие национальной культуры, образования и иных сфер общественной жизни;

---

[43] Стандарты облигаций устойчивого развития (июнь 2021 года) // URL: https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/Translations/Russian-SBG-2021_06-090222.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

4. ревизией эффективности мер социальной поддержки. Как было отмечено в научном докладе Научно-исследовательского финансового института (НИФИ), посвященном развитию эффективности социальной поддержки населения в России, на 2017 год в нашей стране на федеральном уровне было предусмотрено 800 видов социальных выплат и иных льгот, на уровне субъектов – в среднем более 100[44]. Однако очевидно, что многие из указанных выплат в силу их недостаточности не выполняют возложенную на них функцию социальной поддержки. Полагаем, что в сложившихся экономических условиях требуется консолидация финансовых ресурсов с тем, чтобы повысить эффективность мер социальной поддержки населения.

1.2. Социальная направленность финансовой деятельности государства

Финансовая деятельность – базовая, фундаментальная категория финансового права, которая позволяет отграничить предмет названной отрасли от предметов иных правовых образований российской системы права, обосновать самостоятельный характер публичного финансового права. Финансовая деятельность, по справедливому замечанию Э.Д. Соколовой, играет значительную роль в развитии общества[45]. При этом вопросы, связанные с природой, а также предпосылками возникновения и осуществления финансовой деятельности, всегда занимали центральное место среди проблем, рассматриваемых учеными-финансистами.

Объективными предпосылками возникновения финансовой деятельности государства выступают финансы и финансовая система. Традиционно финансы рассматриваются как дуалистическая категория:

---

[44] Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность // URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/Reports/doc_soz_2017.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

[45] Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. – М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 7.

– с экономической точки зрения финансы – это система общественных отношений, связанных с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств[46];

– с материальной – это сами фонды денежных средств, аккумулирующие финансовые ресурсы[47].

Заметим, что категория финансов становилась предметом исследования еще дореволюционной науки финансового права. В частности, И.И. Янжул указывал на то, что финансы представляют собой совокупность материальных средств, необходимых для удовлетворения потребностей государства[48].

В советское время наука финансового права потеряла самостоятельное значение и стала рассматриваться как неотъемлемая часть административно-правовой науки. Это же обусловило изменения в подходе к определению предмета финансового права – если ранее им выступали общественные отношения в сфере государственного хозяйства, то теперь – в области финансовой деятельности, как части государственного управления. Финансы вполне обоснованно стали рассматриваться не только и не столько как фонды денежных средств, но в первую очередь как разновидность экономических отношений[49]. Подчеркивалось, что «социалистические финансы представляют собой систему экономических отношений, посредством которых Советское государство планомерно собирает (аккумулирует), распределяет и использует фонды денежных средств в интересах решения задач коммунистического строительства»[50].

---

[46] Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова определили финансы как экономические денежные отношения по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций и учреждений, необходимых для обеспечения расширенного воспроизводства, безопасности страны и социальных нужд, в процессе осуществления которых происходит распределение и перераспределение общественного продукта, а также контроль за удовлетворением потребностей общества (Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 25.)

[47] Вместе с тем И.В. Рукавишникова полагает, что материальным выражением финансов выступают финансовые ресурсы, не раскрывая, однако, указанную категорию (Финансовое право : учебник / отв. ред. И.В. Рукавишникова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. С. 14.)

[48] Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М. : Статут, 2002. С. 44.

[49] Советское финансовое право: учебник. / отв. ред. Г.С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. – 272 с.

[50] Там же.

С распадом советского государства и окончательным переходом к строительству рыночной экономики перед наукой финансового права неминуемо встал вопрос, связанный с пересмотром подхода к определению предмета соответствующей отрасли права. Заметим, что ни для одной отрасли российского права, как то конституционного, гражданского, административного и других отраслей, подобной фундаментальной проблемы не стояло. Между тем кардинальное изменение природы общественных экономических отношений привело к необходимости корректировки научных воззрений на предмет, метод и систему финансового права, с тем чтобы, с одной стороны, они соответствовали устоявшейся в доктрине традиции, а с другой – отвечали новым реалиям. Можно сказать, что 1990-е годы и начало 2000-х годов для науки финансового права прошли под знаменем дискуссии о расширении предмета, эффективность и результативность которой послужили основой для последующего развития данной отрасли российского права[51].

Э.Д. Соколова справедливо отмечала, что финансы – экономическая категория, в связи с чем она не может создаваться государством – она проявляется в различных формах[52]. Таким образом, возникновение финансов представляет собой объективный процесс. При этом, по столь же верному замечанию названного автора, указанные формы предопределяются историческими, социально-экономическими и политическими условиями развития того или иного общества[53]. Действительно, несмотря на общий факт объективного наличия финансов, в разных странах общественные отношения, складывающиеся в процессе образования, распределения и использования фондов денежных средств, с одной стороны, испытывают на себе влияние, а с другой – отражают особенности общественно-

[51] Горбунова О.Н. Финансовое право в системе российского права. (Актуальные проблемы) // Государство и право. 1995. № 2. С. 14-21; Горбунова О.Н. О предмете и системе финансового права // Юридический мир. 1998. № 5. С. 22-28; Химичева Н.И. Финансовое право в системе российского права: проблемы и перспективы // Научные труды РАЮН. В 2-х томах. - М.: Юрист, 2002, Вып. 2: Т. 1. - С. 851-860; Запольский С.В. О предмете финансового права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 5 (244). С. 25-30; Худяков А.И. Дискуссионные вопросы предмета финансового права // Финансовое право. 2009. № 3. С. 2-8.

[52] Соколова Э.Д. Указ. соч. С. 20.

[53] Там же.

экономических отношений конкретной страны на соответствующем историческом этапе. Специфической чертой российской системы финансовых отношений является ведущая роль государственных финансов – исторически именно государство выступало в качестве двигателя общественного прогресса, аккумулирующего наиболее значимые ресурсы и определяющего точки приложения коллективных усилий общества в целях обеспечения социально-экономического развития во благо всего населения. При этом следует отметить, что ведущая роль государственных финансов в экономике была присуща нашей стране практически всегда – не только в современный и советский периоды, но и на дореволюционном этапе.

Наиболее ярким примером отхода от концепции ведущей роли государства в экономике может служить период с конца 1980-х по начало 2000-х годов, когда ведущими экономистами и государственными деятелями на вооружение был принят либеральный подход. Проводившаяся в 1990-е годы политика исходила из необходимости приватизации государственных предприятий. Основным локомотивом развития экономики виделись частная собственность и предпринимательская инициатива. Утрата контроля над национальными ресурсами, снижение уровня производства, резкое обнищание населения и, как следствие, падение уровня жизни российских граждан в целом – вот лишь немногие результаты недальновидных либеральных реформ, проведенных в 90-е годы XX века.

С течением времени становится все более очевидным, что так называемая «невидимая рука рынка» не может обеспечить нормальное функционирование экономики в публичном интересе. Частные финансы служат только частным интересам. Медицина, образование, культура – сферы, которые, как правило, не могут приносить значительную прибыль предпринимателям. В случае же если они становятся рентабельными, то услуги в соответствующих областях перестают быть доступными основной массе населения. Вместе с тем социальная сфера важна в том числе для развития частных финансов – она обеспечивает качественную подготовку специалистов, способных выполнять задачи разной степени сложности

во всех отраслях экономики, придает им уверенность в своем будущем, что является необходимым условием для эффективного выполнения трудовой функции.

Либеральная модель экономики в ее классическом понимании – нежизнеспособна. Как показывает практика, даже страны, в которых на официальном уровне пропагандируются либеральные принципы построения экономики, все равно в первую очередь опираются на государственные финансы. Даже апологет либеральной экономики и противник меркантилизма А. Смит признавал важность государства в регулировании экономики, в том числе в целях ограничения различного рода монополий[54].

Как бы то ни было, финансы выступают в качестве объективной предпосылки возникновения особого вида человеческой деятельности – финансовой деятельности, осуществляемой публично-правовыми субъектами (государством, международными организациями и муниципальными образованиями), а также частными субъектами (физическими лицами и организациями).

Как уже было отмечено, понятие «финансовая деятельность государства и муниципальных образований» – краеугольный камень финансового права, его альфа и омега. В силу основополагающего характера, определение финансовой деятельности можно встретить в любом учебнике по финансовому праву, а также в огромном количестве монографической литературы финансово-правовой направленности. Вместе с тем, несмотря на это, большая часть указанных определений сводится примерно к одним и тем же признакам. Можно сказать, что в общем и целом финансовая деятельность государства (муниципальных образований) представляет собой организационную деятельность «уполномоченных органов и субъектов по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных

[54] Кроме того, А. Смит указывал на то, что «Великие нации никогда не беднеют из-за расточительности и неблагоразумия частных лиц, но они нередко беднеют в результате расточительности и неблагоразумия государственной власти». Таким образом, автор хоть и косвенно, но признавал важность государственного сектора экономики. См.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит; [пер. с англ.]. – М.: Эксмо, 2009. – 960 с.

средств в целях эффективного функционирования государства и муниципальных образований и выполнения ими стоящих перед ними задач»[55]. В свою очередь, Н.И. Химичева в своем определении финансовой деятельности указывала на ее планомерный характер[56], а А.И. Худяков справедливо подчеркивал, что финансовая деятельность государства может также осуществляться за рамками процессов, связанных с образованием и использованием фондов денежных средств[57]. Предлагаются в науке и иные подходы к определению финансовой деятельности государства[58].

Финансовая деятельность государства основывается на ряде принципов, т.е. основополагающих идей, выступающих руководящими началами в процессе образования, распределения и использования фондов денежных средств. При этом анализ монографической литературы позволяет поставить знак равенства между понятиями «принципы финансового права» и «принципы финансовой деятельности»[59]. Обусловлено это тем, что, как уже отмечалось, именно

---

[55] Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2014. С. 10.

[56] Н.И. Химичева, в частности, указывала на то, что финансовая деятельность государства – это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержанию обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовыми ресурсами деятельности государственных органов. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2009. С. 93 – 94.

[57] Это, в частности, связано с процессами организации денежной системы. Так, А. И. Худяков считал, что «в определенных ситуациях финансовая деятельность государства вообще напрямую не связана с процессами формирования, распределения и использования денежных фондов, рамками которых эта деятельность ограничивается во всех традиционных определениях данной деятельности. Речь идет о формировании государством денежной системы в своей стране и организации денежного обращения... Чтобы организовать свои финансы, надо прежде всего организовать в стране денежную систему». Худяков А. И. Основы теории финансового права. В сб: Избранные труды по финансовому праву. СПб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. С. 58–59.

[58] Полагаем, что одно из наиболее полных определений финансовой деятельности государства было предложено Э.Д. Соколовой, по мнению которой, «финансовую деятельность государства можно определить как особый вид государственной деятельности, направленной на совершение организационных и иных действий органов государства, как правило в правовой форме, в процессе распределения внутреннего валового продукта и части национального дохода общества путем образования, распределения (перераспределения), использования различных фондов денежных средств, как централизованных, так и децентрализованных, необходимых для обеспечения финансовыми ресурсами функционирования органов государства всех трех ветвей власти, осуществления мероприятий по внутренней безопасности и обороне страны, для выполнения национальных программ социально-экономического и культурного развития и удовлетворения иных потребностей общества». Автор также подчеркивала, что «органы местного самоуправления также осуществляют финансовую деятельность по созданию, распределению и использованию фондов денежных средств, необходимых для финансового обеспечения решения вопросов местного значения». Соколова Э.Д. Указ. соч. С. 47.

[59] Соколова Э.Д. Указ. соч. С. 54 – 56.

общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований составляют предмет названной отрасли права. Традиционно в доктрине финансового права к таким принципам относят законность, гласность, федерализм, плановость[60], приоритет в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований представительных органов перед исполнительными органами государственной власти[61]. Помимо этого, Э.Д. Соколова к принципам финансовой деятельности государства и муниципальных образований относила принцип единства цели осуществления, принцип максимально допустимой прозрачности, принцип строжайшего учета доходов и расходов, а также принцип результативности расходов[62]. Другой выдающийся представитель финансовой правовой науки – Н.И. Химичева выделяла среди принципов финансового права приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан; единство финансовой политики и денежной системы; распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения властей и т.д.[63] Заметим, что именно Н.И. Химичева в качестве одного из основополагающих принципов финансового права выделила принцип социальной направленности финансово-правового регулирования. На сегодняшний день данная позиция является общепризнанной, а принцип социальной направленности финансово-правового регулирования (также справедливо говорить о принципе социальной направленности финансовой деятельности) – один из фундаментальных принципов финансового права.

Следует отметить, что некоторые авторы связывают публичную финансовую деятельность в первую очередь с необходимостью реализации социальной политики государства и выполнением социальных обязательств государства[64].

---

[60] Там же.
[61] Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. С. 33 – 35.
[62] Соколова Э.Д. Указ. соч. С. 57 – 58.
[63] Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. С. 47.
[64] См.: Кадомцева С.В. Государственные финансы: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2009. С. 6 – 9.

Между тем подобный взгляд соответствует действительности лишь отчасти. Правильнее говорить о том, что финансовая деятельность государства возникает в целях решения целого комплекса задач. Решаются такие задачи в публичном, то есть в общем интересе всех проживающих на территории государства. Социальное обеспечение населения, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека[65] – лишь одно из направлений финансовой деятельности, которая, однако, не ограничивается социальными вопросами – помимо всего прочего, государство решает вопросы обеспечения национальной безопасности, обороноспособности страны, охраны правопорядка и т.д. Кроме того, не следует увязывать финансовую деятельность исключительно с концепцией социального государства[66] – социальное государство является продуктом XX в[67]. Финансовая же деятельность начинает осуществляться государством начиная с момента своего зарождения, поскольку она объективно обусловлена наличием товарно-денежных отношений, а также необходимостью формирования фондов денежных средств[68].

Между тем не стоит недооценивать социальную направленность финансовой деятельности государства. Социальный характер присущ именно современной публичной финансовой деятельности, что во многом характеризует текущий этап развития финансового права в целом. Следует, однако, согласиться с мнением о том, что полноценная реализация принципа представляется на сегодняшний момент не вполне возможной и для этого требуется концентрация значительных финансовых ресурсов[69]. Между тем не следует забывать, что «социальная направленность» указывает на вектор финансовой деятельности. Кроме того,

---

[65] Часть 1 ст. 7 Конституции РФ.

[66] Кадомцева С.В. Указ. соч. С. 6.

[67] Здесь мы говорим про реальную реализацию концепции социального государства, а не зарождение самой идеи в XIX в.

[68] Соколова Э.Д. Указ. соч. С. 53.

[69] Согласимся с мнением Н.И. Химичевой, отмечавшей, что «хотя на настоящем этапе реализация названного принципа предстает неблизкой перспективой, определение данного направления в развитии финансового права имеет существенное значение. Для реализации этой установки требуется сосредоточение в распоряжении государства необходимых финансовых ресурсов и распределение»[69]. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Норма, 2009. С. 48.

принцип – это основополагающая идея, которая, как правило, предъявляет нереально высокие стандарты, которые в жизни являются недостижимыми. Например, это можно сказать про идею демократии – реализация соответствующей концепции в строгом соответствии с идеалистическими представлениями философов о природе и сущности демократии является невозможной. Но это не значит, что государства не должны отказаться от демократических начал. То же самое можно сказать и про принцип социальной направленности финансовой деятельности – государству следует опираться на данную идею в рамках проводимой им политики, стремясь обеспечить достойный уровень жизни населения страны.

Социальная направленность пронизывает все наиболее важные аспекты финансовой деятельности. В связи с этим представляется необходимым проследить социальный характер задач, функций и стадий финансовой деятельности государства. Следует также говорить о том, что рассматриваемый принцип находит свое преломление и в других принципах финансового права.

Среди задач финансовой деятельности, отражающих ее социальную направленность, можно выделить следующие:

– 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;

– обеспечение законности деятельности хозяйствующих субъектов;

– анализ эффективности финансово-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с проведением публичной социальной политики;

– создание эффективных механизмов перераспределения денежных средств на нужды социальной политики государства;

– нормативное закрепление льгот социального характера, предоставляемых плательщикам налогов, сборов и иных обязательных платежей;

– обеспечение устойчивости национальной экономики в целях обеспечения достойной жизни и свободного развития человека;

– стимулирование частных субъектов к реализации проектов в социальной сфере;

– защита прав и законных интересов физических лиц и иных субъектов по вопросам, связанным с финансированием социального сектора экономики.

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.

Несмотря на то, что социальная направленность выступает самостоятельным принципом финансовой деятельности, тем не менее 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. В то же время, принцип федерализма предполагает не только очерчивание зоны ответственности каждого уровня публичной власти, но и их взаимодействие и кооперацию в рамках межбюджетных отношений. Следует говорить о том, что Российская Федерация, субъекты РФ и публично-правовые образования в вопросах финансирования социальных проектов не являются конкурентами – они преследуют единую цель обеспечения достойного уровня жизни для населения, проживающего на территории соответствующих публично-правовых образований;

– 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. Предоставление обществу соответствующей информации направлено на получение обратной связи, позволяющей оценить эффективность финансовой деятельности государства в социальной сфере, а также на обеспечение контроля (в том числе финансового) за реализацией мероприятий социальной политики;

– 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[70];

– единство цели осуществления – публичная финансовая деятельность направлена на создание, распределение и использование централизованных и

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

децентрализованных фондов в интересе всего общества. Как было отмечено Э.Д. Соколовой, финансовая деятельность государства и муниципальных образований направлена на обеспечение финансовыми ресурсами именно общества, а не государства (или его аппарата)[71].

– 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 надо понимать, что 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 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. Кроме того, соответствующие расходы осуществляются не просто «для галочки», но должны отвечать реальным потребностям населения, проживающего на той или иной территории;

---

[71] Соколова Э.Д. Указ. соч. С. 57.

– приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан – представляется, что именно в социальной сфере названный принцип находит свое наиболее яркое проявление, поскольку социальная политика, как уже неоднократно подчеркивалось, проводится в публичном интересе, 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 им 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, мы можем заключить, что каждый принцип финансовой деятельности государства тем или иным образом связан с социальной сферой.

Социальная направленность публичной финансовой деятельности может быть прослежена и в разрезе каждого внутриотраслевого образования (подотраслей и институтов) финансового права:

1. бюджетное право – ведущая подотрасль финансового права, связанная с правовым регулированием общественных отношений, возникающих в процессе построения бюджетной системы, разграничения бюджетных полномочий между различными органами государственной и муниципальной власти, распределения доходов и расходов, а также общественных отношений в рамках бюджетного процесса, осуществления государственных (муниципальных) заимствований,

регулирования государственного (муниципального) долга. Именно бюджетным правом регулируются наиболее важные вопросы, связанные с государственными расходами в социальной сфере, в связи с чем в дальнейших параграфах настоящей работы мы уделим наиболее пристальное внимание нормам данной подотрасли. Здесь лишь отметим, что бюджетное право регламентирует порядок образования централизованных фондов денежных средств, выступающих инструментом реализации социальной политики государства, в том числе бюджетов публично-правовых образований, а также государственных внебюджетных фондов, имеющих ярко выраженную социальную природу. Нормами бюджетного права регулируются общественные отношения, связанные с распределением доходов, выступающих финансовой основой финансовой деятельности в социальной сфере, осуществлением социальных расходов, проверкой законности распределения доходов и расходов, связанных с социальной сферой, в рамках государственного финансового контроля (внутреннего и внешнего);

2. налоговое право – подотрасль финансового права, регулирующая общественные отношения, складывающиеся в процессе налогообложения, взимания сборов и страховых взносов. Социальная направленность налогово-правового регулирования имеет несколько форм внешнего проявления. Во-первых, следует сказать о налоговых льготах социальной направленности. Указанные льготы могут иметь характер:

– прямой поддержки социально-незащищенных слоев населения. К числу таких льгот, в частности, относятся освобождения от уплаты налога на доходы физических лиц различного рода социальных выплат, включая стипендии, пенсии, социальные пособия и т.д.;

– косвенной поддержки социально-незащищенных слоев населения. В отличие от первой группы, которая не требует прямого волеизъявления лица, которому предоставляется льгота, вторая группа предусматривает необходимость совершения ряда действий, связанных с предоставлением соответствующего преимущества – в частности, обращение в налоговый орган с заявлением (вместе с документами, подтверждающими обоснованность получения льготы). К данной

группе налоговых льгот, в частности, можно отнести налоговые вычеты, в частности, стандартные и социальные. Подобные вычеты предоставляются физическим лицам в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за свое обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность[72], в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за медицинские услуги[73] и т.д. Также налоговое законодательство предусматривает уменьшение размера уплачиваемого земельного налога для инвалидов, ветеранов, пенсионеров и многодетных семей[74], и ряд иных льгот сходного характера;

---

[72] В соответствии с пп. 2 п. 1 ст. 219 НК РФ льгота предоставляется в размере фактически произведенных расходов на обучение с учетом ограничения, установленного п. 2 ст. 219 НК РФ, а также в сумме, уплаченной налогоплательщиком-родителем за обучение своих детей в возрасте до 24 лет, налогоплательщиком-опекуном (налогоплательщиком-попечителем) за обучение своих подопечных в возрасте до 18 лет по очной форме обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, – в размере фактически произведенных расходов на это обучение, но не более 110 000 рублей на каждого ребенка в общей сумме на обоих родителей (опекуна или попечителя).

[73] Согласно пп. 3 п. 1 ст. 219 НК РФ при определении размера налоговых баз налогоплательщик имеет право на получение социальных налоговых вычетов в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за медицинские услуги, оказанные медицинскими организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, ему, его супругу (супруге), родителям, детям (в том числе усыновленным) в возрасте до 18 лет (до 24 лет, если дети (в том числе усыновленные) являются обучающимися по очной форме обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность), подопечным в возрасте до 18 лет (в соответствии с перечнем медицинских услуг, утвержденным Правительством Российской Федерации), а также в размере стоимости лекарственных препаратов для медицинского применения, назначенных им лечащим врачом и приобретаемых налогоплательщиком за счет собственных средств. При применении данного социального налогового вычета учитываются суммы страховых взносов, уплаченные налогоплательщиком в налоговом периоде по договорам добровольного личного страхования, а также по договорам добровольного страхования своих супруга (супруги), родителей, детей (в том числе усыновленных) в возрасте до 18 лет, подопечных в возрасте до 18 лет, заключенным им со страховыми организациями, имеющими лицензии на ведение соответствующего вида деятельности, предусматривающим оплату такими страховыми организациями исключительно медицинских услуг.

[74] В частности, на основании п. 5 ст. 391 НК РФ налоговая база уменьшается на величину кадастровой стоимости 600 квадратных метров площади земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении налогоплательщиков, относящихся к одной из следующих категорий: 1) Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы; 2) инвалидов I и II групп инвалидности; 3) инвалидов с детства, детей-инвалидов; 4) ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий; 5) физических лиц, имеющих право на получение социальной поддержки в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года № 3061-1), в соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1998 года № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года N 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне"; 6) физических лиц, принимавших в составе подразделений особого риска непосредственное участие в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах; 7) физических лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь или ставших инвалидами в результате испытаний, учений

– налоговые льготы, направленные на стимулирование социально ответственного поведения налогоплательщиков. Например, налогоплательщики физические лица имеют право на получение социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц в сумме доходов, перечисляемых налогоплательщиком в виде пожертвований[75]. Действующее законодательство о налогах и сборах Российской Федерации также предусматривает широкий перечень льгот, предоставляемых общественным организациям инвалидов по уплате налога на добавленную стоимость, налога на имущество организаций и земельного налога[76].

Подобные льготы устанавливаются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – в отношении региональных и местных налогов соответственно.

Социальная направленность налогово-правового регулирования проявляется не только в предоставлении преимуществ отдельным налогоплательщикам, но и в социальной природе ряда обязательных платежей, закрепленных в законодательстве о налогах и сборах. В первую очередь, мы имеем в виду страховые взносы, выступающие в качестве финансовой основы системы обязательного социального страхования и главного источника поступлений в государственные внебюджетные фонды[77].

и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок, включая ядерное оружие и космическую технику; 8) пенсионеров, получающих пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством, а также лиц, достигших возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), которым в соответствии с законодательством Российской Федерации выплачивается ежемесячное пожизненное содержание; 9) физических лиц, соответствующих условиям, необходимым для назначения пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации, действовавшим на 31 декабря 2018 года; 10) физических лиц, имеющих трех и более несовершеннолетних детей.

[75] Такие пожертвования должны быть произведены: благотворительным организациям; социально ориентированным некоммерческим организациям на осуществление ими деятельности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях; некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области науки, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), образования, просвещения, здравоохранения, защиты прав и свобод человека и гражданина, социальной и правовой поддержки и защиты граждан, содействия защите граждан от чрезвычайных ситуаций, охраны окружающей среды и защиты животных. Указанный вычет предоставляется в размере фактически произведенных расходов, но не более 25 процентов суммы дохода, полученного в налоговом периоде и подлежащего налогообложению.

[76] См.: пп. 2 п. 3 ст. 149, ст. 381, 395 НК РФ.

[77] Обоснованность данного вывода вытекает из определения страховых взносов, под которыми на основании п. 3 ст. 8 НК РФ понимаются обязательные платежи на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с

Кроме того, государственные внебюджетные фонды, имеющие четко выраженную социальную направленность, признаются действующим законодательством о налогах и сборах субъектами налоговых правоотношений[78];

– правовое регулирование финансовых рынков – подотрасль финансового права, регулирующая общественные отношения, складывающиеся в процессе оказания финансовых услуг кредитными и некредитными финансовыми организациями, в том числе в рамках банковского сектора, страхового рынка, рынка ценных бумаг, микрокредитования и т.д[79]. На первый взгляд, может показаться, что финансовые рынки далеки от социальной сферы, но это не совсем верно. Качество предоставляемых физическим лицам финансовых услуг серьезным образом влияет на благосостояние всего населения страны. И здесь на первый план выходят вопросы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг[80]. На сегодняшний день соответствующей деятельностью занимаются Банк России (в первую очередь в лице Службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг), Служба финансового уполномоченного, Роспотребнадзор и Прокуратура РФ. Так, одним из наиболее перспективных направлений контрольно-надзорной деятельности Банка России в настоящее время является поведенческий надзор, связанный с анализом

материнством, на обязательное медицинское страхование, взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования.

[78] В частности, согласно п. 3 ст. 82 НК РФ налоговые органы, таможенные органы, органы внутренних дел, следственные органы и органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации в порядке, определяемом по соглашению между ними, информируют друг друга об имеющихся у них материалах о нарушениях законодательства о налогах и сборах и налоговых преступлениях, о принятых мерах по их пресечению, о проводимых ими налоговых проверках, а также осуществляют обмен другой необходимой информацией в целях исполнения возложенных на них задач.

[79] Ситник А.А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8 (96). С. 103-115.

[80] Чистюхин В.В. Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2022. С. 157 – 160.

правоприменительной практики в области оказания финансовых услуг[81], в том числе того, как финансовые организации взаимодействуют с потребителями[82].

Кроме того, финансовый рынок выступает в качестве инструмента распределения и перераспределения денежных средств. Данная роль финансового рынка особенно ярко проявилась в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19. Так, в марте 2020 года Банк России дал рекомендации кредитным организациям провести реструктуризацию долговых обязательств заемщиков, испытывающих сложности с погашением полученных ранее кредитов. По информации регулятора, в 2020 – 2021 годах банки провели реструктуризацию более 2,2 млн кредитных договоров граждан на общую сумму 1047,9 млрд рублей[83]. Указанное можно отнести к мерам социальной поддержки, поскольку государство, пусть и косвенно, оказало помощь гражданам, находившимся в затруднительном положении.

К мерам социальной поддержки также можно отнести так называемую «льготную ипотеку». Получение денежных средств по договору о залоге недвижимого имущества на льготных условиях стало возможным исключительно благодаря государственной поддержке, поскольку выпадающие доходы кредитных организаций компенсируются за счет субсидий, выделяемых из бюджетов бюджетной системы РФ. Соответствующие денежные средства выделяются в рамках государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»[84]. Однако

---

[81] Лаутс Е.Б. Поведенческий надзор и система банковского регулирования и надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 4. С. 66-72; Кузнецова Ю.А. Теоретические аспекты исследования поведенческого надзора на финансовом рынке // Финансовые рынки и банки. 2021. № 2. С. 68-73; Михеева И.В., Долкова Е.А. Поведенческий надзор Банка России в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 2. С. 314-334.

[82] Поведенческий надзор // URL: https://www.cbr.ru/protection_rights/behavioral_surveillance/ (дата обращения: 01.09.2024).

[83] Помимо этого, по данным Банка России, банки провели реструктуризацию 110,1 тыс. кредитных договоров субъектов малого и среднего предпринимательства. Суммарная ссудная задолженность по реструктурированным кредитам субъектов МСП на конец 2021 года составила 1045,8 млрд рублей. См.: Коронавирус: меры поддержки граждан и бизнеса // URL: https://cbr.ru/covid/ (дата обращения: 01.09.2024).

[84] См.: Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 546.

помимо федерального уровня, меры поддержки граждан в рамках ипотечного кредитования предусмотрены и на уровне субъектов Российской Федерации. Особого внимания в этой связи заслуживает опыт Московской области, где принята подпрограмма «Социальная ипотека» государственной программы Московской области «Жилище» в период с 2023 по 2033 года[85]. Цель названной подпрограммы заключается в оказании государственной поддержки в сфере ипотечного жилищного кредитования отдельным категориям граждан при улучшении жилищных условий, включая: нуждающихся в жилых помещениях граждан, наиболее востребованных молодых ученых и специалистов, молодых уникальных специалистов, медицинских работников государственных учреждений здравоохранения Московской области, и ряд иных категорий;

– право денежного обращения – подотрасль финансового права, регулирующая общественные отношения, возникающая в процессе организации обращения национальной и иностранной валюты, выраженной в наличной, безналичной и цифровой форме. Одним из основных стратегических документов Российской Федерации являются основные направления денежно-кредитной политики, утверждаемые Банком России и разрабатываемые им совместно с Правительством Российской Федерации. Основной целью денежно-кредитной политики, исходя из ч. 2 ст. 47 Конституции РФ, является защита и обеспечение устойчивости рубля. При этом денежно-кредитная политика государства самым тесным образом связана с социальной политикой. Так, например, в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2024 год и период 2025 и 2026 годов[86] подчёркивается важность ценовой стабильности для населения, для обеспечения социальной стабильности[87]. Следует также иметь в

---

[85] Постановление Правительства МО от 04.10.2022 № 1072/35 «О досрочном прекращении реализации государственной программы Московской области “Жилище” на 2017-2027 годы и утверждении государственной программы Московской области “Жилище” на 2023-2033 годы» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области http://www.mosreg.ru, 29.12.2022.

[86] Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте https://cbr.ru по состоянию на 02.11.2023.

[87] Следует отметить, что в Приложении 3 «Влияние инфляции на социальное неравенство» Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов (Вестник Банка России. 2017. № 109 – 110) отмечалось, что «ценовая стабильность является неотъемлемым элементом благоприятной среды для жизни людей и ведения бизнеса, для устойчивого

виду, что при разработке денежно-кредитной политики Банком России учитываются и оцениваются различные факторы, способные оказать на нее влияние, в частности меры демографической поддержки, влияние социальных выплат на бюджетные расходы и т.д. Таким образом, прослеживается действие прямых и обратных связей – денежно-кредитная политика оказывает влияние на социальную стабильность, а меры социальной поддержки и различные социальные факторы (в том числе социальная нестабильность) воздействуют на основные направления денежно-кредитной политики государства.

Таким образом, мы можем заключить, что все подотрасли финансового права тем или иным образом связаны с социальной сферой – оказывая на нее прямое или косвенное регулирующее воздействие, а также испытывая на себе влияние социальных факторов. Сказанное в полной мере подтверждает отнесение социальной направленности финансовой деятельности государства к основополагающим принципам финансового права и дает основание говорить о том, что финансовое право – социально ориентированная отрасль российского права.

1.3. Влияние бюджетного федерализма на социально-ориентированные расходы государства

По справедливому замечанию Р.В. Ткаченко, «конечными целями осуществления публичной финансовой деятельности является системное улучшение качества жизнедеятельности общества, его прорывное, инновационное развитие путем планомерного обеспечения покрытия всех социально и

экономического роста. Она необходима для планирования инвестиций, защищает сбережения от инфляционного обесценения. Кроме того, низкая и стабильная инфляция является важным условием социальной стабильности. При прочих равных условиях высокая инфляция способствует усилению социального неравенства, росту дифференциации доходов, так как наиболее негативно влияет на благополучие людей с низким уровнем достатка. В ходе социологических опросов российские граждане не случайно называют высокую инфляцию и низкий уровень доходов в числе самых острых для себя проблем. При высокой инфляции расходы «бедных» растут быстрее».

экономически обусловленных расходов»[88]. Планомерный характер соответствующей деятельности возможен только в условиях выработки необходимых направлений государственной политики.

Следует отметить, что слово «политика» происходит от древнегреческого politikó — государственные или общественные дела, pólis — государство. Анализ действующего законодательства Российской Федерации позволяет сделать вывод, что в большинстве нормативных правовых актов политика определяется в качестве мер, предпринимаемых органами государственной власти, местного самоуправления, а также иными субъектами в целях оказания упорядочивающего воздействия на те или иные отношения. Соответствующие меры могут носить:

– нормативно-правовой характер – выражаются в принятии законов и подзаконных нормативных правовых актов;

– финансового характера – как правило, связаны с бюджетным финансированием тех или иных мероприятий;

– организационно-управленческого характера – предполагают образование необходимых органов и/или структурных подразделений, отвечающих за проведение политики, а также закрепление правил взаимодействия между различными органами, организациями и должностными лицами;

– информационно-аналитического характера – их суть заключается в деятельности, связанной с реализацией информационных процессов, проведением анализа информации, определением тенденций развития тех или иных явлений, выявлением проблем, прогнозированием направлений развития общественных отношений;

– кадрового характера – заключаются в подготовке квалифицированных специалистов, готовых на должном уровне исполнять возложенные на них должностные обязанности;

– научного характера – предполагают проведение научно-исследовательской работы по вопросам реализации соответствующей политики.

---

[88] Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: дис. … докт. юрид. наук. М., 2022. С. 144.

Помимо этого, политика может быть определена как:

– совокупность правил, процедур и практических приемов, т.е. определенная модель деятельности. В данном смысле политика определяет не те конечные результаты, которые должны быть достигнуты, а то, каким образом они достигаются;

– совокупность принципов, т.е. основополагающих идей, лежащих в основе нормативно-правового регулирования той или иной сферы общественных отношений, а также практической реализации норм права;

– общие намерения, направленность деятельности. В таком понимании политика показывает вектор деятельности субъектов, реализующих те или иные меры;

– план деятельности, т.е. расписанных по времени мероприятий;

– связи между субъектами, реализующими отдельные мероприятия.

Согласимся с М.В. Карасёвой в том, что «финансовое право, как и любая другая отрасль права, явление политическое. Политика – непременное условие формирования любых с отраслевой точки зрения правовых норм»[89]. Говоря о финансовой деятельности в социальной сфере, следует говорить о том, что, с одной стороны, она затрагивает собственно социальные вопросы, с другой – финансовые в целом и бюджетные в частности. В связи с этим образуется интегральное единство двух направлений государственной политики, которую можно именовать социально-финансовой политикой государства.

Для того чтобы определить суть данной политики, представляется необходимым проанализировать цели, задачи, субъектный состав и виды социально-финансовой политики.

Следует отметить, что государственная (муниципальная) социально-финансовая политика всегда связана с реализацией публичного интереса. На это, в частности, указывает Е.Ю. Грачева, подчеркнувшая, что выделение публичного интереса выступает важнейшей частью государственной политики современного

[89] Финансовое право: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. М.В. Карасёва. – М.: Юристъ, 2009. С. 67.

общества[90]. Исходя из этого, мы можем заключить, что основной целью государственной социально-финансовой политики является обеспечение устойчивого социально-экономического развития российского общества[91].

Еще одной характерной чертой любой государственной (муниципальной) политики, в том числе применительно к финансовой деятельности в социальной сфере, является плановость. С одной стороны, политика предусматривает последовательность определенных действий, определение приоритетных и второстепенных (основных и факультативных) мероприятий, их «разбивку» по времени (этапы), с другой – предопределяет необходимость принятия плановых руководящих актов в виде стратегий, посланий и т.д., выступающих внешней формой выражения политики.

Третьей характерной чертой социально-финансовой политики является ее властный характер. Очевидно, что любая политика, помимо всего прочего, предусматривает закрепление определенных ценностных ориентиров. В то же время присущая демократическим государствам многогранность общества, сопряженная с плюрализмом мнений, обуславливает тот факт, что некоторые члены данного общества придерживаются иных ценностных ориентиров. Помимо этого, социально-финансовая политика как ни одна другая сфера сопряжена с конфликтом интересов – это проявляется хотя бы при определении объема выделяемых бюджетных средств и направлений финансирования социальных мероприятий – каждый раз государство решает сколько выделить денежных средств на финансирование детей, сирот, инвалидов, пенсионеров и других незащищенных слоев населения. Очевидно, что любой объем денежных средств будет недостаточен для полноценного решения всех стоящих перед обществом

---

[90] Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4. С. 23–24.

[91] В частности, И.В. Рукавишникова говорит о государственной финансовой политике как о составной части «социально-экономической политики, которая определяет цели, задачи, принципы, направления, способы правового регулирования, а также формы деятельности органов государственной власти РФ, иных уполномоченных органов и организаций, в области формирования, распределения, управления и контроля за использованием публичных денежных фондов в целях эффективного воздействия на развитие экономики страны, повышения благосостояния государства и личности». Рукавишникова И.В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4. С. 3.

проблем. В связи с этим важно определить единый вектор социально-финансовой политики и обеспечить своевременную и полную реализацию намеченных мероприятий, в том числе посредством мер государственного принуждения. Таким образом, отношения, складывающиеся в процессе выработки, закрепления и реализации социально-финансовой политики, являются властеотношениями. Властный характер таких отношений позволяет обеспечить реализацию публичного интереса.

Как уже было отмечено, основная цель социально-финансовой политики заключается в обеспечении устойчивого социально-экономического развития российского общества. Кроме того, данная политика способствует достижению и иных целей, связанных, помимо всего прочего, с обеспечением национальной безопасности Российской Федерации, достижением социальной справедливости, нивелированием социального неравенства, сохранением мира и согласия в обществе, формированием благоприятной жизненной среды населения[92].

Помимо этого, мы считаем возможным в качестве цели социально-финансовой политики выделить развитие проактивного, эмпатического и саморегулируемого общества. Очевидно, что государство и муниципальные образования не способны решить весь комплекс проблем в социальной сфере. Публично-правовые образования проводят социальную политику на макроуровне, определяют общие гарантии, группы, имеющие право на такие гарантии, но не решают соответствующие проблемы применительно к каждому отдельно взятому человеку. Решение конкретной проблемы того или иного гражданина зависит от множества факторов, и одним из основных из них является получение помощи и поддержки от других членов общества. Основными характеристиками социально-ориентированного общества являются:

– проактивность – готовность самостоятельно, без внешних стимулов и принуждения, оказать помощь нуждающимся членам общества[93];

---

[92] См.: Социальная политика : учебник для вузов / под ред. Е. И. Холостовой, Г. И. Климантовой. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2022. С. 47.

[93] В данном контексте слово «нуждающийся» не сводится только к потребности в денежных или материальных ресурсах.

– эмпатия – способность сопереживать другим членам общества, попавшим в затруднительное положение, понимать тяжесть их жизненной ситуации;

– самоуправление – состояние, при котором общество (и отдельные его члены) может самостоятельно принимать организационные и управленческие решения для преодоления конкретных проблем в социальной сфере.

Число решаемых в рамках социально-финансовой политики задач настолько велико, что оно не может быть перечислено полностью – невозможно представить исчерпывающий перечень таких задач, что предопределяется многоаспектным характером социальной политики. В то же время, можно говорить о том, что социально-финансовая политика связана с финансовым обеспечением мер, направленных на:

– социальные выплаты гражданам (пенсий, пособий, компенсаций и других соцвыплат[94]);

– приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения нужд граждан;

– социальную адаптацию лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации[95], а также социальную реабилитацию отдельных категорий граждан

[94] Так, на основании п. 53.3. Приказа Минфина России от 24.05.2022 № 82н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» группа «300 Социальное обеспечение и иные выплаты населению» предназначена для отражения, с учетом установленной в ней детализации по подгруппам и элементам, расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходов государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений на социальное обеспечение населения и осуществление иных выплат населению (в том числе назначенных на основании вступивших в законную силу решений судов): направленных на осуществление в пользу граждан социальных выплат в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также мер социальной поддержки населения, являющихся публичными нормативными обязательствами; направленных на осуществление в пользу граждан социальных выплат, не отнесенных к публичным нормативным обязательствам соответствующих бюджетов; на предоставление гражданам публичных нормативных выплат несоциального характера; выплату стипендий обучающимся и иных расходов на социальную поддержку обучающихся за счет средств стипендиального фонда; на премирование физических лиц за достижения в области культуры, искусства, образования, науки и техники, а также на предоставление грантов с целью поддержки проектов в области науки, культуры и искусства; на осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации иных выплат населению.

[95] В соответствии с ч. 1 ст. 24 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» социальная адаптация представляет собой комплекс мероприятий, направленных на оказание лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, содействия в реализации их конституционных прав и свобод, а также помощи в трудовом и бытовом устройстве.

(например, детей[96], пострадавших от террористических актов и лиц, участвующих в борьбе с терроризмом[97];

– обеспечение социальной безопасности[98];

– оказание социальных услуг населению[99] ;

– создание и поддержку инфраструктуры социальной инфраструктуры (включая, например, инфраструктуру социально-культурной сферы[100], социально-педагогическую инфраструктуру);

– обеспечение социальной защиты, социальная поддержка и социальная помощь отдельным категориям граждан;

– производство и распространение социальной рекламы[101];

---

[96] Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

[97] Постановление Правительства РФ от 12.01.2007 N 6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. 2007. № 3. Ст. 452.

[98] На основании Рекомендации «Социальная стратегия государства как основной параметр устойчивого развития государства» (Приняты в г. Санкт-Петербурге 29.11.2013 Постановлением 39-19 на 39-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) социальная безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, семьи и общества от внутренних и внешних угроз.

[99] В соответствии со ст. 20 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» получателям социальных услуг с учетом их индивидуальных потребностей предоставляются следующие виды социальных услуг: 1) социально-бытовые, направленные на поддержание жизнедеятельности получателей социальных услуг в быту; 2) социально-медицинские, направленные на поддержание и сохранение здоровья получателей социальных услуг путем организации ухода, оказания содействия в проведении оздоровительных мероприятий, систематического наблюдения за получателями социальных услуг для выявления отклонений в состоянии их здоровья; 3) социально-психологические, предусматривающие оказание помощи в коррекции психологического состояния получателей социальных услуг для адаптации в социальной среде, в том числе оказание психологической помощи анонимно с использованием телефона доверия; 4) социально-педагогические, направленные на профилактику отклонений в поведении и развитии личности получателей социальных услуг, формирование у них позитивных интересов (в том числе в сфере досуга), организацию их досуга, оказание помощи семье в воспитании детей; 5) социально-трудовые, направленные на оказание помощи в трудоустройстве и в решении других проблем, связанных с трудовой адаптацией; 6) социально-правовые, направленные на оказание помощи в получении юридических услуг, в том числе бесплатно, в защите прав и законных интересов получателей социальных услуг; 7) услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности, в том числе детей-инвалидов; 8) срочные социальные услуги.

[100] В соответствии со ст. 3 «Модельного закона о социально-культурной деятельности» (принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2016 Постановлением 45-15 на 45-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) инфраструктура социально-культурной сферы – совокупность материальных, организационных, финансово-экономических, кадровых, информационно-методических и иных условий осуществления социально-культурной деятельности, обеспечивающих удовлетворение духовных потребностей граждан.

[101] На основании пункта 11 ст. 3 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» социальная реклама – информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых

– проведение социально-гигиенического мониторинга[102];

– стимулирование социального волонтерства;

– создание и функционирование социальных служб;

– финансовое обеспечение иных направлений социальной деятельности.

Представленные перечень не вполне корректен с точки зрения формальной логики, поскольку ряд задач содержательно пересекается между собой. Так, например, социальная защита включает в себя целую систему гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки[103], включая денежные выплаты по различным основаниям (пенсии, пособия и т.д.). В то же время каждая из указанных задач предусматривает решение целого комплекса вопросов, каждый из которых имеет отличные от других задач грани преломления.

Как отмечают некоторые авторы, в основу социальной политики положены принципы:

– социальной справедливости;

– индивидуальной социальной ответственности;

– социальной солидарности;

– социального партнерства;

– социальной компенсации;

– социальных гарантий;

– субсидиарности[104].

В качестве субъектов государственной социально-финансовой политики следует назвать:

средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства.

[102] Социально-гигиенический мониторинг определяется ст. 1 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» как государственная система наблюдений за состоянием здоровья населения и среды обитания, их анализа, оценки и прогноза, а также определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием факторов среды обитания.

[103] См., например: ст. 2 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

[104] См. подробнее: Социальная политика : учебник для вузов / под ред. Е. И. Холостовой, Г. И. Климантовой. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2022. С. 41 - 46

– публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования);

– органы государственной и муниципальной власти, их должностные лица;

– государственные внебюджетные фонды;

– общественные организации и иные юридические лица, проводящие мероприятия социальной направленности;

– граждане и иные физические лица.

Полагаем, что субъекты государственной социально-финансовой политики могут быть разграничены на активных – тех, кто непосредственно осуществляет деятельность в социальной сфере, и пассивных – получателей, адресатов мер социальной поддержки.

Публичная социально-финансовая политика может быть классифицирована по различным основаниям. Так, например, Н.М. Артемов предлагает делить финансовую политику на финансовую стратегию и финансовую тактику[105]. Полагаем, что данный подход может быть применен и в отношении предмета нашего исследования, в связи с чем уместно выделять:

социально-финансовую стратегию – совокупность мероприятий в социальной сфере, спланированных на долгосрочный период времени. Такая стратегия представляет собой наиболее общие, фундаментальные направления деятельности публичных органов;

социально-финансовая тактика – направлена на решение конкретных задач в процессе осуществления финансовой деятельности в социальной сфере.

Рассматривая государственную социально-финансовую политику как часть финансовой политики, можно выделить:

социально-бюджетную политику;

социально-налоговую политику;

социальную политику на финансовых рынках.

---

[105] Артёмов Н.М. К вопросу о термине «финансовая политика» // В сб.: Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке: сб. материалов международной научно-практической конференции / отв. ред. О.Н. Горбунова. – М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2005. С. 26.

По справедливому замечанию Н.А. Шевелевой, важнейшим инструментом финансовой политики государства выступает бюджетная система[106]. Аналогичным образом, можно сказать, что бюджетная система является важнейшим инструментом социально-финансовой политики. При этом, как уже говорилось, 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.

Следует отметить, что «федерализм» одновременно выступает и как принцип бюджетного права, и как модель бюджетного устройства.

Н.А. Михалева, характеризуя российский конституционный федерализм, выделяла следующие его особенности:

– сочетание национального и территориального принципов – Российская Федерация, по замечанию автора, выступает юридической формой многонационального народа;

– государственная целостность – предполагает верховенство Конституции РФ и ее законов, государственный суверенитет и территориальное единство;

– конституционное закрепление государственной структуры – Россия представляет собой конституционную централизованную федерацию;

– юридическое равноправие субъектов РФ – такое равноправие закрепляется на конституционном уровне;

– система государственной власти обладает свойством единства – выражается в том, что органы государственной власти формируются на основе

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

разделения властей, а также единых принципов организации и координации деятельности органов государственной и муниципальной власти;

– интернационализация общественных процессов – гражданское общество должно развиваться в условиях межнационального и межконфессионального согласия[107].

Полностью соглашаясь с многоуважаемым автором в выделенных особенностях российского федерализма, тем не менее отметим, что соответствующие тезисы были высказаны двадцать лет назад, и за прошедшее время проведенные конституционные реформы привели к изменению и дополнению ряда характерных черт модели федерализма РФ. В первую очередь здесь необходимо сказать о конституционных новациях 2020 года. Согласимся с Е.М. Бухвальдом в том, что соответствующие изменения призваны существенно активизировать «институциональный вектор стратегического предвидения и планирования в обществе и государстве», что в первую очередь коснется «развития институтов российского федерализма и местного самоуправления». На наш взгляд, трансформация отечественной модели федерализма связана с:

– признанием единства публичной власти – считаем, что данное изменение является наиболее фундаментальным в контексте построения межбюджетных отношений. Именно благодаря изменениям, внесенным Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, в основном законе впервые стал употребляться термин «публичная власть», а исходя из содержания ч. 2 ст. 80 Конституции РФ такая власть является единой. Это подразумевает общие цели осуществления такой власти, единые правовые основы, единство модели организации и функционирования и т.д. Особое значение имеет признание органов местного самоуправления частью единой системы публичной власти РФ. Таким образом, на наш взгляд, это дает возможность охватить принципом федерализма не только федерацию и ее субъекты, но также и местное самоуправление.

---

[107] Михалева Н.А. Российский федерализм в объективе конституционного правосудия / в сб: Вопросы федерализма : сборник научных работ / сост., отв. ред. С. В. Нарутто. — Т. IV. — М. : РГ-Пресс, 2018. С. 21 – 34.

Отметим, что на основании п. «г» ст. 71 Конституции вопросы организации публичной власти находятся в ведении Российской Федерации, что, несомненно, ведет к усилению централизации публичной власти в разрезе всей страны.

Взаимодействие между местными и государственными органами власти в условиях единства публичной власти осуществляется для достижения общей цели – наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Таким образом, применительно к предмету настоящего исследования это подразумевает взаимосвязь основных направлений финансовой деятельности публично-правовых образований в социальной сфере. Кроме того, сказанное выше позволяет говорить о едином характере публичной социально-финансовой политики, общности цели ее проведения. Государственная социальная политика отражается и логически продолжается в социальной политике местного самоуправления;

– созданием федеральных территорий – имеющие общегосударственное стратегическое значение публично-правовые образования, выведенные из состава субъектов Российской Федерации[108]. Имплементация института федеральных территорий базируется на опыте иностранных государств, в том числе США, Австралии, Канады и т.д., в которых созданы и успешно функционируют субнациональные административные единицы[109]. Создание федеральных территорий приводит к усилению централизма федеративной модели РФ и служит, в том числе, обеспечению комплексного устойчивого социально-экономического развития соответствующей территории;

---

[108] Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"», Федеральной территорией "Сириус" признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в соответствии с данным Федеральным законом в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

[109] Клишас А.А. Инициатива о «федеральной территории» заслуживает особого внимания // http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/113261/ (дата обращения: 01.09.2024).

– запретом на сецессию – до недавнего времени Конституция РФ не содержала каких бы то ни было положений, касающихся права выхода субъектов РФ и/или отдельных территорий из состава Российской Федерации. Теперь, в соответствии с ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ, соответствующие действия недопустимы[110]. Введение данной нормы в текст основного закона следует оценить однозначно положительно с учетом трагического опыта распада СССР;

– признанием исторически сложившегося государственного единства – данная норма закрепляет важный с идеологической точки зрения принцип непрерывности (континуитета) российской государственности. Рассматриваемое конституционное положение, на первый взгляд, слабо связано с вопросами публичной социальной политики, однако оно имеет решающее значение в обеспечении социального мира и согласия в обществе, будучи направленным на преодоление разногласий и достижение национального согласия как необходимого условия успешного проведения социальной политики[111];

– признанием русского народа как государствообразующего и при этом входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации – также имеет важное идеологическое значение при определении основных направлений публичной политики, в том числе в социальной сфере. Как подчеркивал еще О.Е. Кутафин, «в России федерализм — это прежде всего государственная организация национальных отношений»[112]. Рассматриваемое новое положение Конституции РФ направлено на решение национального вопроса в нашей многонациональной стране. При этом некоторые исследователи опасаются факта признания русского народа как государствообразующего, ссылаясь на

---

[110] На основании ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются.

[111] Кроме того, Т.Н. Михеева рассматривает положения ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ в качестве конституционной основы для решения возможных в будущем легитимных обращений других государств, и прежде всего постсоветских, связанных с Россией многовековыми историческими узами. См.: Михеева Т.Н. Ожидаемое и неожиданное: о некоторых конституционных изменениях 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 10 - 14.

[112] Кутафин О. Е. Предмет конституционного права // в сб: Вопросы федерализма : сборник научных работ / сост., отв. ред. С. В. Нарутто. — Т. IV. — М. : РГ-Пресс, 2018. С. 5.

лозунги русских националистов 1990-х годов, и указывают на то, что рассматриваемая норма может провоцировать межнациональную рознь[113]. В то же время, на это следует возразить: во-первых, данная норма соответствует историческим реалиям, поскольку именно русский народ объединил все территории, входящие в настоящее время в Российскую Федерацию, а во-вторых, автор упускает из виду вторую часть рассматриваемого положения, которое четко провозглашает равноправие народов. Таким образом, с одной стороны, утверждается историческая справедливость, а с другой – закладываются основы для преодоления межнациональных конфликтов – ни один народ не может быть выше другого, все люди, независимо от национальной принадлежности, имеют равные права и несут равные обязанности. Именно такой подход соответствует истинному содержанию воли законодателя, и именно он закладывается в фундамент публичной социальной политики как инструмента достижения социального согласия и мира;

– изменением механизма формирования федеральных органов власти, в частности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – указанный орган в составе двухпалатного парламента традиционно выполнял представительские функции, выступая проводником воли субъектов Российской Федерации. Заметим, что подобный подход к построению парламента страны является традиционным для федеративных государств. Вместе с тем, возникает резонный вопрос: если Государственная Дума выражает волю многонационального народа Российской Федерации, а Совет Федерации – волю субъектов РФ, то кто же обеспечивает выражение воли и интереса самой федерации на уровне высшего нормотворческого органа? Согласно последним изменениям, внесенным в ст. 95 Конституции РФ, Президент РФ получил право назначать представителей Российской Федерации в Совет Федерации, осуществляющими полномочия сенаторов Российской Федерации. Новый порядок формирования Совета Федерации, как и рассмотренные выше иные изменения, ведет к усилению

[113] Кондрашев А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3 - 8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18 - 29.

централизации в рамках федеративной модели построения государственной власти.

– закреплением возможности определять федеральным конституционным законом местопребывания отдельных федеральных органов государственной власти в ином, помимо Москвы, городе[114] – перенос соответствующих органов в субъекты РФ, несомненно, имеет своей целью стимулирование социально-экономического развития регионов посредством создания центров притяжения высококвалифицированных кадров и капитала.

Основываясь на всем вышесказанном, мы можем заключить, что конституционная реформа 2020 года проводилась, помимо всего прочего, в целях укрепления устойчивости российской государственности посредством дополнительного смещения баланса прав и интересов публично-правовых образований в пользу федерального центра. Все сказанное характерно и для бюджетного федерализма, поскольку, получив дополнительные полномочия и гарантии в области государственного строительства, федеральные органы параллельно с этим усилили свое правовое положение и увеличили объем полномочий в бюджетной сфере.

Следует отметить, что вопрос о том, справедливо ли характеризовать модель бюджетного устройства как «федерализм» давно поднимается в науке финансового права. Полагаем, что наибольший вклад в исследование данного вопроса был внесен Н.А. Шевелевой, которая на основании проведённого исследования бюджетных отношений, считает более правильным говорить об унитаризме бюджетной системы Российской Федерации. Указанный автор полагает, что унитарность бюджетной системы стала ответом на негативные свойства федерализма и она выступает инструментом организации слаженного функционирования всей бюджетной системы РФ[115]. Соглашаясь с данным

---

[114] Часть 2 ст. 70 Конституции РФ.

[115] Как отмечает Н.А. Шевелева, «свойство унитарности системы появилось и стало развиваться как противовес свойству самостоятельности элементов бюджетной системы (бюджетов публичных образований). Негативные моменты самостоятельности бюджетов (потеря управляемости финансовых потоков в масштабе всей страны; нежелание или неспособность органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления брать на себя ответственность за нарушения в бюджетной сфере) вынудили

мнением, А.Б. Пронин также полагает, что современная модель межбюджетных отношений в Российской Федерации строится на базе унитаризма: «для бюджетного федерализма присущи признаки самостоятельности и автономии публично-правовых субъектов в рамках бюджетных правоотношений. В то же время в России все ярче прослеживается процесс централизации бюджетных полномочий и унификации бюджетного законодательства»[116]. Между тем, позволим себе не согласиться с приведенными выше позициями уважаемых авторов.

Действительно, нельзя отрицать сильный централизм российской бюджетной системы. Данная тенденция проявляется как с функциональной точки зрения, что проявляется в широких полномочиях федеральных органов власти по оказанию влияния на решения, принимаемые региональными и местными органами власти, и на проводимую ими политику, так и с материальной – что выражается в сосредоточении наибольших по объему финансовых ресурсов в федеральном бюджете. По справедливому замечанию Р.В. Ткаченко, «доминирующим трендом в современной модели финансово-правового регулирования в России является сосредоточение основной массы доходов и налогов именно в федеральном бюджете — это политически выгодное решение для федерации в целом, принятое федеральным уровнем публичной власти в пределах своих суверенных прав»[117]. Подобный подход к распределению доходной базы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации также наделяет федеральный уровень власти дополнительным рычагом влияния на иные уровни публичной власти – посредством распределения денежных средств в виде межбюджетных трансфертов. Кроме того, проведенный выше анализ конституционных изменений

федеральный центр пойти на сокращение бюджетных полномочий регионов и местного самоуправления, на введение в бюджетную сферу элементов косвенного, а затем и прямого принуждения. Бюджетный унитаризм возник как инструмент, позволяющий организовать слаженное функционирование всей бюджетной системы России». Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: автореф. дис. … д-ра. юрид. наук. СПб., 2005. С.17.

[116] Пронин А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2015. С. 177.

[117] Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: дис. … докт. юрид. наук. М., 2022. С. 206.

позволяет говорить о планомерном усилении центростремительных сил. Между тем мы не можем признать унитарный характер бюджетного устройства Российской Федерации – противное не только противоречило бы конституционным основам, закрепленным в основном законе России, но также не соответствовало бы смыслу бюджетного федерализма. Анализ приведенных выше аргументов в пользу точки зрения, характеризующей бюджетное устройство РФ как «унитаризм», показывает, что авторы ставят знак равенства между федерализмом и автономией. По замечанию О.Е. Кутафина, вопрос об определении сущности автономии для России имеет принципиальное значение, т.к. «федеративное государство Россия никогда не была и никогда не будет союзным государством», и при этом «ее федерация всегда базировалась на автономии»[118]. Автономия рассматривалась О.Е. Кутафиным как инструмент обеспечения децентрализации управления страной. Однако автор не отождествляет федерализм и автономию, а Н.А. Михалева подчеркивала, что «федерализм в России — это способ обеспечения государственной целостности»[119].

По нашему мнению, сущность федерализма в первую очередь проявляется в наиболее рациональном распределении полномочий между федерацией и ее субъектами. Как указывает Ю.П. Бойко, «федерализм — это не только теория и идеология, но и реальная политика и практика создания федеративного государства. Он проявляется в реальных государствах в конкретный исторический период, т. е. у федерализма есть исторический, политический, правовой или формально-юридический, социальный, фискальный, культурный, идеологический и иные аспекты»[120]. В полной мере сказанное относится и к российской модели федерализма.

---

[118] Кутафин О. Е. Российская автономия // в сб: Вопросы федерализма : сборник научных работ / сост., отв. ред. С. В. Нарутто. — Т. IV. — М. : РГ-Пресс, 2018. С. 18 – 19; О.Е. Кутафин определяет территориальную автономию как самоуправляющуюся часть государства, наделенную правом самостоятельного законодательства в рамках Конституции РФ и федеральных законов и признанную в качестве таковой государством. Там же. С. 19.

[119] Михалева Н.А. Российский федерализм в объективе конституционного правосудия // в сб: Вопросы федерализма : сборник научных работ / сост., отв. ред. С. В. Нарутто. — Т. IV. — М. : РГ-Пресс, 2018. С. 21.

[120] Бойко Ю.П. Федерализм как принцип государственного устройства: вопросы теории // Евразийский юридический журнал. 2013. № 1. С. 80.

Традиционно российский федерализм сравнивают с федерализмом в США, ФРГ, Швейцарии и других государствах. Между тем зачастую подобные сравнения не выдерживают никакой критики, поскольку, как правило, при сопоставлении не учитываются обозначенные выше исторические, культурные и иные особенности. Каждая страна уникальна, и необдуманная рецепция зарубежного опыта может быть как минимум неэффективной, а как максимум – вредной. Опыт государственного строительства 1990-х годов в полной мере подтверждает данную мысль. Очевидно, что первоначально заложенные в основной закон страны идеи децентрализации публичной власти оказали негативное влияние практически на все области общественной жизни, в том числе и в социальной сфере. Мы не можем в полной мере согласиться с мнением, что «преимущества федерализма перед любой другой формой государственного устройства определяется эффективным использованием потенциала децентрализации власти»[121]. Преимущества федерализма определяются эффективным разграничением функций между уровнями публичной власти, оптимальным распределением финансовых и иных ресурсов в федеративном государстве. Чрезмерная децентрализация имеет целый ряд негативных последствий, среди которых можно выделить:

– нарастание сепаратистских настроений – излишняя функциональная и финансовая независимость от «федерального центра» приводит к «капсуляции» общества, проживающего на территории соответствующего субъекта, возникновению повышенной конкуренции с федеральным центром (борьбы за финансовые ресурсы и идеологического противостояния). Особенно опасен данный эффект в национальных и смешанных федерациях, в которых сепаратизм может сопровождаться ростом национализма;

– невозможность осуществления единого планирования – отсутствие единых целей проводимой государственной политики, общей методологии разработки документов стратегического планирования, единообразной практики реализации

[121] Цветкова О.В. Особенности современной российской модели федерализма // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 4(14). С. 150.

мероприятий государственной политики в той или иной области неизбежно ведут к потере эффективности публичной финансовой деятельности;

– конкуренция полномочий – в условиях излишней децентрализации между органами публичной власти различных уровней могут возникнуть споры о разграничении сферы ответственности каждого из них. Это может привести к тому, что отдельные области общественной жизни (как правило, социальная часть) страдают от недостатка финансирования.

В то же время не нужно считать, что централизованный федерализм является идеальной формой организации публичной власти. Подобный подход к построению отношений между федерацией и ее субъектами также обладает рядом существенных недостатков, к которым можно отнести:

– ослабевание инициативы субъектов – в случае, когда федеральный центр получает большую часть доходов регионов и в последующем перераспределяет их в виде межбюджетных трансфертов (в частности, дотаций), у регионов ослабевает желание изыскивать дополнительные доходные источники. Это может вести к фактическому иждивению субъектов федерации, которые, будучи уверенными в покрытии своих расходов за счет предоставляемых из вышестоящего бюджета денежных средств, теряют стимул к повышению эффективности своей финансовой деятельности;

– рост сепаратистских настроений – как бы это ни показалось странным, излишний централизм также может стать фактором национального разобщения. Концентрация финансовых ресурсов на федеральном уровне ведет к тому, что население той или иной территории перекладывает ответственность за неудовлетворительное финансовое состояние субъекта именно на федеральный центр, не оценивая иные факторы социально-экономического развития региона;

– игнорирование регионального опыта государственного управления – вследствие ассиметричного характера российского федерализма[122], общественные отношения, складывающиеся в субъектах Российской Федерации, могут быть осложнены культурными, историческими и иными особенностями. Унификация

[122] Цветкова О.В. Указ соч. С. 151 – 153.

регуляторного механизма и правоприменительной практики может вести к игнорированию данных особенностей и, как следствие, потере эффективности финансовой деятельности публично-правовых образований.

Согласимся с В.Н. Синюковым в том, что «укрепить единство России методами «централизма», «усиления вертикали власти» и поощрения унитаристских тенденций абсолютно невозможно»[123]. Между тем, следует учитывать, что российская традиция государственного строительства, как в Российской Империи, так и в СССР, всегда характеризовалась сильным централизмом. В немалой степени это обусловлено значительной протяженностью нашей страны, неравномерным развитием территорий, культурно-национальной диверсификацией и многими иными факторами.

Ошибки в выборе формы государственного устройства могут стать фатальными для государства. Наиболее ярким примером служит современная Украина, в которой попытка искусственного насаждения унитаризма, а также насильственное распространение лингвистических, культурных и исторических особенностей одной части населения, не разделяемых другой значительной частью общества, привели к распаду государственности.

В связи с этим мы не можем не разделять мнение В.Н. Синюкова, который подчеркивает, что «Российская Федерация – нетипичная, отклоняющаяся от классических образцов, уникальная форма государственно-правового устройства. Это требует бережного отношения к ее истории, традициям и культуре»[124]. Считаем, что нехарактерная для России гипердецентрализация противоречит историческим традициям нашей страны. Однако, мы также не считаем верным и обратный процесс – излишняя централизация ведет к столь же негативным последствиям. Таким образом, федерализм должен быть основан на взвешенном, сбалансированном подходе к распределению полномочий (и соответственно, расходных обязательств) между уровнями публичной власти, с тем, чтобы

[123] Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию: монография – 2-е изд., доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 373.
[124] Синюков В.Н. Указ соч. С. 388.

обеспечить учет интересов федерации, субъектов федерации и населения, а также добиться максимальной эффективности публичной финансовой деятельности.

Основываясь на вышесказанном, мы не считаем, что российскую модель межбюджетных отношений следует относить к унитарным моделям, правильнее говорить о бюджетном федерализме с сильным централизмом (централизованный бюджетный федерализм).

Особое значение федерализм имеет применительно к вопросам бюджетного финансирования социальных расходов. Как уже подчеркивалось в рамках настоящей работы, социальная сфера – исключительно обширное понятие, которое включает в себя различные аспекты социального обеспечения, социальной помощи и социальной поддержки населения, что, в свою очередь, предопределяет необходимость дифференциации социальных расходных обязательств по уровням публичной власти. Подобный подход позволяет охватить все наиболее важные сферы социальной жизни населения. При этом очевидно, что только правоприменительная практика может подтвердить или, наоборот, опровергнуть эффективность выбранной модели распределения расходных обязательств в социальной сфере между публично-правовыми образованиями. В связи с этим, нередки случаи внесения изменений в систему публичных социальных расходных обязательств, направленных на перераспределение и уточнение зон ответственности публично-правовых образований. Одним из наиболее ярких примеров подобной коррекции стали изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 году.

Как правило, говоря о последних поправках в Конституцию РФ, в первую очередь отмечают факт перераспределения полномочий между органами государственной власти, а также усиление идеологической составляющей основного закона нашей страны. Между тем, соответствующие поправки имеют ярко выраженную социальную направленность. Помимо всего прочего, они привели к корректировке расходных обязательств в социальной сфере и, как следствие, изменению межбюджетных отношений.

Согласно поправкам в основной закон от 2020 года:

– дети провозглашены важнейшим приоритетом государственной политики России[125];

– закреплено обязательство государства по охране и поддержке культуры в Российской Федерации[126];

– гарантирована защита культурной самобытности народов и этнических общностей на территории нашей страны[127];

– введено положение, согласно которому Россия оказывает поддержку проживающим за рубежом соотечественникам[128];

– отмечена общая направленность государственной политики на повышение благосостояния граждан и создание условий для взаимного доверия государства и общества[129];

– провозглашено, что Российская Федерация создает условия для развития социального партнерства и социальной солидарности[130];

– нормы, определяющие сферу ответственности Правительства РФ, уточнены положением, согласно которому государственная политика, обеспечением проведения которой занимается названный орган исполнительной власти, носит социально ориентированный характер[131].

Перечисленные положения, несомненно, направлены на усиление социальной составляющей российской государственной политики, укрепление гарантий граждан в социальной сфере и, в конечном итоге, имеют своей целью построение по-настоящему социального государства. Заметим, что многие термины, такие как социальное партнерство и социальная солидарность, употреблены в тексте основного закона впервые, что свидетельствует о качественно новом подходе к регулированию социальной сферы.

---

[125] Часть 4 ст. 67.1 Конституции РФ.
[126] Часть 4 ст. 68 Конституции РФ.
[127] Также гарантировано сохранение этнокультурного и языкового многообразия (ч. 2 ст. 69 Конституции РФ).
[128] Часть 3 ст. 69 Конституции РФ.
[129] Статья 75.1 Конституции РФ.
[130] Там же.
[131] Статья 114 Конституции РФ.

Как уже неоднократно отмечалось, федерализм предполагает разграничение компетенции между федеральным центром и регионами, 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.

Отметим, что к предмету исключительного ведения РФ на основании п. «е» ст. 71 Конституции РФ относится установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования. Данное положение введено в текст основного закона в 2020 году и оно имеет своей целью унификацию правового регулирования важнейших групп социальных общественных отношений в области образования, воспитания и медицины на территории всей страны. В свою очередь, общие вопросы, входящие в указанные области, а также связанные с наукой, культурой и спортом, относятся согласно п. «е» ст. 72 Конституции РФ к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов. Здесь же необходимо упомянуть о том, что в 2020 году содержание данной нормы было дополнено положением о молодежной политике, о которой до этого в тексте основного закона речи вообще не велось.

Важность вопросов защиты семьи, материнства, отцовства и детства подчеркнута тем, что в соответствии с последними поправками они были перенесены из п. «ж» ст. 72 Конституции РФ в отдельный пункт. Теперь на основании п. «ж.1» данной статьи помимо названных вопросов к совместному ведению относится защита института брака как союза мужчины и женщины,

создание условий для достойного воспитания детей в семье[132]. Таким образом, заложены правовые основы охраны семьи как основной ячейки общества.

Не менее важным является дополнение упомянутого выше п. «ж» ст. 72 Конституции РФ положением, уточняющим перечень вопросов, составляющих здравоохранение. Так, теперь четко установлено, что к совместному ведению федерации и ее субъектов в сфере здравоохранения, помимо всего прочего, относятся вопросы обеспечения оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, а также ряд иных вопросов.

Таким образом, подводя итог сказанному, необходимо отметить следующее. В настоящее время в Российской Федерации сложилась модель бюджетного федерализма, которая отличается сильным централизмом. Представляется, что это стало результатом проводимой с конца 1980-х и до начала 2000-х годов политики децентрализации государственной власти, которая привела к острому недофинансированию социальной сферы, ослаблению социальных гарантий населения и, как следствие, разобщению общества. Установлено, что стремление к сильному централизму государственной власти обусловлено целым рядом факторов, в том числе территориальными, историческими и культурными особенностями нашей страны. Проводимая на протяжении последний двадцати лет политика укрепления вертикали власти привела к тому, что в рамках бюджетных отношений ведущую роль стала играть Российская Федерация – 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 основная суть федерализма заключается в *эффективном* распределении полномочий между федеральным

[132] А также вопросы создания условий для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях.

центром и регионами. Нельзя жертвовать эффективностью в угоду оторванным от практики государственного управления представлениям о федерализме как о модели, предполагающей практически полную самостоятельность субъектов федерации и сильную децентрализацию государственной власти.

Кроме того, установлено, что в рамках межбюджетных отношений вопросы социального характера, как правило, относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что объективно предопределяется сущностью общественных отношений, складывающихся в связи с социальным обеспечением, социальной защитой и поддержкой населения. Финансирование социальной сферы – зона ответственности всех публично-правовых образований. Тот факт, что социальные общественные отношения регулируются нормативными правовыми актами различной юридической силы всех уровней публичной власти, а также финансируются за счет денежных средств бюджетов всей бюджетной системы РФ, обуславливается реализацией публичного интереса в данных отношениях.

Анализ последних изменений Конституции РФ позволяет говорить об усилении социальных гарантий и констатирует 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.

Глава 2. Финансово-правовое регулирование системы осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации

2.1. Правовое регулирование механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации

Механизм осуществления социальных расходов представляет собой сложноструктурированную систему, включающую в себя целый ряд элементов, которые группируются в определенные подсистемы. Соответствующие элементы (подсистемы) позволяют логически структурировать рассматриваемый механизм, что служит неотъемлемым условием научного познания рассматриваемого явления.

Системный подход к анализу механизма осуществления социальных расходов имеет целый ряд неоспоримых преимуществ. По своей природе он представляет собой методологический прием, применяемый при проведении научного исследования того или иного явления. Как отмечается в науке, системный подход ориентирует исследование на:

— раскрытие целостности объекта;

— выявление существенных элементов;

— выявление многообразия типов связей между элементами;

— сведение совокупности элементов и связей в единую модель[133].

Таким образом, он позволяет рассмотреть механизм осуществления социальных расходов в качестве единого целого, посредством выявления прямых и обратных связей между отдельными его элементами. Такой подход, с одной стороны, демонстрирует статику соответствующего механизма, т.е. его структуру, а с другой – динамику, через анализ взаимодействия его элементов.

---

[133] Кудж С. А., Цветков В. Я. Системный подход в диссертационных исследованиях // Perspectives of Science and Education. 2014. № 3 (9). С. 28.

По нашему мнению, механизм осуществления социальных расходов, как система взаимосвязанных элементов, состоит из следующих подсистем:

1. нормативная подсистема, т.е. система источников регулирования общественных отношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов. Фундаментальным источником правового регулирования в рассматриваемой области является Конституция Российской Федерации, анализу положений которой было уделено внимание в первой главе настоящей работы.

Следующими в иерархии источников правового регулирования расходов в социальной сфере являются международные правовые акты. Российская Федерация в лице уполномоченных органов принимает участие в деятельности многих международных организаций социальной направленности. В первую очередь, безусловно, в перечне подобных организаций необходимо выделить ООН – в силу универсального характера данной организации, она охватывает различные направления деятельности государств, в том числе и в социальной сфере. Так, в рамках ООН образованы (приняты) и действуют различные органы, программы и фонды, в том числе:

– Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ);

– Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ);

– Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА);[134]

– Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)[135].

Отдельно в этом перечне необходимо выделить Международную организацию труда (МОТ), действующую в статусе специализированного агентства ООН.

---

[134] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Организацией Объединенных Наций об учреждении в Российской Федерации Представительства Организации Объединенных Наций от 15 июня 1993 года.

[135] Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры о создании и функционировании Бюро ЮНЕСКО в СССР от 19 июля 1989 года, Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений (принята Генеральной Ассамблеей ООН 21 ноября 1947 года) и Приложение IV к этой Конвенции.

Среди специализированных международных организаций в деятельности которых принимает участие Российская Федерация можно назвать Международную Ассоциацию Социального Обеспечения (МАСО) – основанную в 1927 г. международную организацию, имеющую своей целью обеспечение диалога между государствами в области социальной политики и выработку общих стандартов проведения такой политики в сфере социального обеспечения[136].

Помимо международных соглашений, принятых в рамках международных организаций, также следует выделить двусторонние соглашения Российской Федерации. Так, например, Российской Федерацией были подписаны соглашения о социальном обеспечении с Белоруссией[137], Республикой Сербия[138], Израилем[139] и рядом иных стран.

Основным источником правового регулирования расходов в социальной сфере является законодательство – финансовое и социальное. И если, как очевидно, финансовое законодательство определяет порядок осуществления соответствующих расходов, то важность социального для предмета настоящего исследования предопределяется тем, что оно является источником возникновения расходных обязательств в рассматриваемой сфере, а также закрепляет права и обязанности субъектов социальных правоотношений, в том числе по вопросам, связанным с осуществлением расходов.

---

[136] История // URL: https://ww1.issa.int/ru/about/history (дата обращения: 01.09.2024).
Как отмечает В.И. Ефремкина, основными целями деятельности данной организации являются Основные цели МАСО: внедрение мировой политики социальной защиты населения и ее адаптация в национальной, региональной и международной экономике; совершенствование систем социального обеспечения; внедрение и поддержка административных институтов социальной защиты населения в различных странах в целях глобализации международных методов социальной защиты; установление связей между национальными и региональными институтами социальной защиты населения; анализ развития и эффективности различных мер, принимаемых государствами для усиления социальной защиты населения; разработка стратегических планов для внедрения социальных систем. Ефремкина В.И. Международная ассоциация социального обеспечения // Глобалистика: Энциклопедия. – М. 2003. С. 549-550.

[137] Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения (подписан в г. Санкт-Петербурге 24.01.2006) // Бюллетень международных договоров. 2007. № 6. С. 56 – 66.

[138] Договор между Российской Федерацией и Республикой Сербией о социальном обеспечении // СЗ РФ. 2019. № 28. Ст. 3656.

[139] Договор между Российской Федерацией и Государством Израиль о сотрудничестве в области социального обеспечения (Подписан в г. Москве 06.06.2016) // Бюллетень международных договоров. 2018. № 2.

Необходимо отметить, что одной из основных проблем российского социального законодательства является его несистематизированность, раздробленность. Так, в Перечне публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов[140] содержится 23 закона, которые предусматривают выплаты, пособия и иные меры социальной поддержки различным группам физических лиц.

Заметим, что данная проблема не раз становилась предметом обсуждения. Например, в 2004 году в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект Социального кодекса РФ[141]. В итоге указанный законопроект был возвращен субъекту права законодательной инициативы на доработку. На наш взгляд, это решение было в полной мере обоснованным: кодификация ради самой кодификации не имеет смысла – она должна быть направлена на повышение эффективности правового регулирования, способствовать решению принципиально новых задач в области социального обеспечения. Полагаем, что в рамках так называемого Социального кодекса весьма трудно (если вообще возможно) было бы выделить Общую часть, положения которой распространялись бы на все группы общественных отношений в социальной сфере. Обусловлено это тем фактом, что социальное законодательство в определенном смысле носит казуальный характер – как уже неоднократно отмечалось, оно предусматривает отдельные меры социальной поддержки для конкретных групп граждан. При этом социальное законодательство очень подвижно – новые акты могут приниматься для поддержки отдельных слоев населения, которые ранее не были охвачены мерами социальной защиты, действующие нормативные правовые акты могут отменяться по минованию надобности, а также в них могут вноситься изменения в связи с пересмотром критериев предоставления мер социальной поддержки и т.д. Таким образом, полагаем, что, несмотря на разрозненный характер, социальное законодательство,

---

[140] Информация Минфина России «Перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».
[141] Законопроект №13932-4 // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/13932-4 (дата обращения: 01.09.2024).

в силу особенностей регулируемых общественных отношений, в настоящее время не нуждается в кодификации на федеральном уровне.

Тот факт, что вопросы, относящиеся к социальной сфере, входят, в том числе, в предмет совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, предопределяет, что социальное законодательство включает в себя как федеральные законы, так и законы субъектов Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что социальные кодексы принимаются на уровне субъектов Российской Федерации. Такого рода нормативные правовые акты приняты в г. Санкт-Петербург[142], в Ленинградской[143] и Волгоградской областях[144]. Между тем очевидно, что на региональном уровне подобный подход вполне допустим, поскольку объем социальных обязательств субъекта меньше, чем объем такого рода обязательств Российской Федерации.

Таким образом, можно отметить, что в настоящее время социальное законодательство дифференцируется как по содержанию (по предмету правового регулирования), так и по уровню регулирования (федеральное, региональное и местное).

Важную роль в правовом регулировании общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере, также играют подзаконные нормативные правовые акты Президента Российской Федерации[145], Правительства Российской Федерации[146], федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

---

[142] Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2011. № 46.

[143] Областной закон Ленинградской области от 17.11.2017 № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области http://www.lenobl.ru, 20.11.2017.

[144] Закон Волгоградской области от 31.12.2015 № 246-ОД «Социальный кодекс Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2016. № 6.

[145] См., например: Указ Президента РФ от 24.04.2019 № 186 «О ежегодной денежной выплате некоторым категориям граждан к Дню Победы» // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2072; Указ Президента РФ от 12.07.2019 № 332 «Об увековечении памяти Ж.И. Алферова» // СЗ РФ. 2019. № 28. Ст. 3767.

[146] Постановление Правительства РФ от 28.08.2013 № 744 «О премиях Правительства Российской Федерации в области образования» // СЗ РФ. 2013. № 36. Ст. 4579; Постановление Правительства РФ от 15.12.2004 № 793 «О премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых ученых» // СЗ РФ. 2004. №. 51. Ст. 5205.

2. принципы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере – основные начала, основополагающие идеи, лежащие в основе системы правового регулирования рассматриваемых отношений. Принципы составляют ценностную основу механизма правового регулирования социальных расходов. Строго говоря, принципы можно было бы включить в первую группу элементов анализируемой системы, поскольку нормы-принципы составляют неотъемлемую часть правовых источников. В то же время, считаем, что они заслуживают того, чтобы быть выделенными особо, по следующим причинам:

– принципы более устойчивы, чем нормативные правовые акты – законы и подзаконные нормативные правовые акты формулируются так, чтобы регулировать текущие общественные отношения наиболее эффективным образом, их текст гибок и он может претерпевать изменения в целях отражения текущей социально-политической ситуации. Принципы формируются на протяжении длительного периода времени и, будучи признанными однажды, продолжают сохраняться на протяжении столетий;

– принципы не всегда формально выражены в нормах – существуют принципы, которые не закрепляются в нормативных правовых актах, однако являются общепризнанными в науке, судебной и иной правоприменительной практике.

К принципам правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере, можно отнести:

– общеправовые принципы – законности, гласности, федерализма и др.;

– общие принципы финансового права – приоритетности публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан; социальной направленности финансово-правового регулирования; единства финансовой политики и денежной системы;

распределения функций в области финансовой деятельности на основе разделения властей[147];

– общие принципы права социального обеспечения – К.Н. Гусов выделял целый ряд подобных принципов, включая в них, в том числе: устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, всеобщий обязательный характер социального страхования, государственное регулирование системы обязательного социального страхования, обязательность уплаты страхователями страховых взносов, ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования; обеспечение надзора и общественного контроля, а также ряд иных принципов[148]. Как мы видим, большая часть указанных принципов тем или иным образом связана с формированием финансовой базы обязательного социального страхования, а также осуществлением расходов социальной направленности;

– принципы бюджетного права – включают принципы, перечисленные в гл. 5 БК РФ[149]. Данная группа принципов определяет порядок осуществления социальных расходов, а также общие начала построения межбюджетных отношений по вопросам финансирования мероприятий социальной политики;

3. 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:

---

[147] Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. С. 47.

[148] Право социального обеспечения: учебник / под ред. К.Н. Гусова. – М.: ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. – 328 с.

[149] На основании ст. 28 БК РФ бюджетная система Российской Федерации основана на принципах: единства бюджетной системы Российской Федерации; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированности бюджета; эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; прозрачности (открытости); участия граждан в бюджетном процессе; участия граждан в бюджетном процессе; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств; подведомственности расходов бюджетов; единства кассы.

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

– бюджеты государственных внебюджетных фондов[150] (Фонд пенсионного и социального страхования (далее также – ФПСС), федеральный и территориальные фонды 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.;

4. юридическая основа расходов в социальной сфере, которой служат бюджетные ассигнования, расходные и бюджетные обязательства публично-правового образования. Бюджетные ассигнования отражают предельный объем денежных средств для исполнения бюджетных обязательств в соответствующем финансовом году, т.е. они очерчивают максимальный предел выделяемых денежных средств. Согласно ст. 69 БК РФ одним из видов бюджетных ассигнований выступают бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения, которые, в свою очередь, на основании п. 2 ст. 74.1 БК РФ могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств. Таким образом, именно расходные обязательства служат юридическим основанием для предоставления физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию средств из соответствующего бюджета. Бюджетные обязательства, в соответствии со ст. 6 БК РФ, представляют собой расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Здесь же необходимо отметить, что, исходя из п. 1 ст. 74.1 БК РФ, можно выделить два вида бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения:

– на предоставление социальных выплат;

---

[150] Здесь государственные внебюджетные фонды рассматриваются в материальном смысле, т.е. как фонды денежных средств, а не как субъекты, т.е. участники общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления социальных расходов.

– на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения.

5. виды социальных расходов. Текущая классификация расходов бюджетов, закрепляемая ст. 21 БК РФ, носит функциональный характер, т.е. она отражает направления расходования денежных средств по выполняемым публично-правовым образованием функциям, решаемым задачам социально-экономического характера.

Одним из разделов действующей классификации расходов является раздел 1000 «Социальная политика», включающий расходы на пенсионное обеспечение, социальное обслуживание и социальное обеспечение населения, охрану семьи и детства[151]. Кроме того, классификация расходов бюджетной классификации Российской Федерации также предусматривает выделение иных разделов, в которые включаются расходы, которые носят социальный характер или непосредственно связанные с ними. Это, например, разделы 0700 «Образование», 0800 «Культура, кинематография», 0900 «Здравоохранение»;

6. институциональная подсистема, включающая субъектов правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов.

Перед тем как приступить к характеристике субъектного состава рассматриваемых правоотношений, нам представляется важным обратить внимание на следующий факт. Л.Н. Древаль в своем диссертационном исследовании, посвященном изучению субъектов финансовых правоотношений, указала на то, что финансово-правовой статус таких субъектов – сложная правовая конструкция, включающая несколько блоков, в том числе:

– целевой – цели и задачи финансовой деятельности субъекта;

– структурно-организационный – отражает порядок формирования (реорганизации и ликвидации) субъектов, их иерархию и т.д.;

---

[151] В соответствии с п. 18.2.10 Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения, утв. Приказом Минфина России от 24.05.2022 № 82н, данный раздел включает в себя подразделы 1001 «Пенсионное обеспечение», 1002 «Социальное обслуживание населения», 1003 «Социальное обеспечение населения», 1004 «Охрана семьи и детства», 1005 «Прикладные научные исследования в области социальной политики», 1006 «Другие вопросы в области социальной политики».

– компетенционный – характеризует компетенцию в финансовой сфере;

– ответственность – те негативные последствия, которые субъект претерпевает в случае нарушения правовых норм[152].

При этом автор абсолютно справедливо отмечает, что в современных условиях важное юридическое значение имеет выделение еще одного элемента финансово-правового статуса – «социального блока, который объясняет поведение субъекта во взаимных связях с другими участниками, показывает его отношение к ним»[153]. В связи с этим не нужно забывать о том, что любой субъект права – это социальный субъект[154], поскольку он не может существовать изолированно, в отрыве от иных субъектов, не осуществляя взаимодействие с другими лицами.

Говоря о субъектном составе правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов, следует отметить, что он носит сложный характер, что обуславливается причинами, указанными выше, в частности, множественностью:

– источников (фондов) финансирования публичных социальных расходов;

– уровней публичной власти, задействованных в процессе финансирования публичных социальных расходов;

– органов публичной власти, осуществляющих свои полномочия в социальной сфере.

Еще одним фактором, влияющим на правосубъектность участников правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов, является комплексный характер правового регулирования указанных отношений – с одной стороны, они входят в предмет финансового права, с другой – права социального обеспечения. В связи с этим права и обязанности субъектов данных правоотношений определяются законодательством разной отраслевой принадлежности. На практике, в процессе осуществления публичных расходов в социальной сфере, достаточно сложно (а иногда и невозможно) дифференцировать

---

[152] Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. – М., 2009. С. 18.
[153] Древаль Л. Н. Указ соч. С. 37.
[154] Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник. – СПб.: Питер. 2004. С. 325 – 326.

ситуации, когда то или иное лицо в чистом виде участвует как субъект финансовых правоотношений или же исключительно как субъект правоотношений по социальному обеспечению. Да и вряд ли это необходимо – правовой статус субъекта рассматриваемых правоотношений неделим, и этот факт позволяет ему эффективно осуществлять свою деятельность применительно к различным аспектам процесса осуществления публичных расходов в социальной сфере. Между тем, очевидно, что общественные отношения, складывающие в процессе расходования денежных средств из публичных фондов денежных средств, в первую очередь относятся к предмету финансового права. В связи с этим, в дальнейшем мы сосредоточимся в первую очередь на рассмотрении финансово-правового статуса субъектов правоотношений, возникающих в процессе осуществления публичных расходов в социальной сфере.

В науке финансового права предлагаются различные подходы к классификации субъектов финансовых правоотношений – соответствующие классификации в полной мере применимы и для целей настоящего исследования. Так, традиционно, субъекты финансовых правоотношений классифицируются на три основные группы:

1. публично-правовые субъекты (публично-правовые образования) – Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Необходимо согласиться с Л.Н. Древаль, которая указала на главенствующее положение государства среди всех субъектов финансовых правоотношений[155]. Применительно к правоотношениям, возникающим в процессе осуществления социальных расходов, главенствующая роль государства предопределяется тем, что оно как суверен:

---

[155] Как отмечает Л.Н. Древаль, «при осуществлении финансовой деятельности государство как особый самостоятельный субъект российского финансового права занимает главенствующее положение среди иных субъектов. Реализуя свои права и обязанности в публичных интересах в финансовой сфере, оно проявляет себя и как суверен, и как казна, одновременно. В связи с этим государство определяет не только пределы собственного участия в названной области, но и устанавливает в отношении себя различные финансовые привилегии. Оно признается субъектом финансового права в случаях, предусмотренных законом.
По отношению к другим субъектам в сфере финансов у Российского государства имеется верховенство власти, которое проявляется как внутри страны, так и за ее пределами». Древаль Л.Н. Указ. соч. С. 20.

– 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.

Интересный взгляд на классификацию коллективных субъектов финансового права (применительно к субъектам финансовых отношений, складывающихся в системе образования и науки) предложен Д.М. Мошковой. Так, в качестве отдельной группы коллективных субъектов названный автор выделяет «иные субъекты – кластеры, технологические платформы, государственно-частное партнерство как форма реализации финансирования определенной сферы деятельности»[156]. Считаем, что данный подход может быть применен и в рамках настоящего исследования. Так, например, практика реализации государственно-частного партнерства (далее также – ГЧП) свидетельствует о его востребованности в социальной сфере. Более того, государственно-частное партнерство стимулирует приток капитала в проекты социальной сферы. В частности, по утверждению исполнительного директора Национального Центра ГЧП М. Ткаченко, «можно уверенно сказать: социальная сфера интересна бизнесу, и крайне важно, чтобы бизнес инвестировал в нее»[157]. Основная область приложения ГЧП в социальной сфере заключается в строительстве объектов инфраструктуры здравоохранения (поликлиник, больниц, санаториев), культуры и туризма (театры, дома культуры, турбазы), спорта (стадионы, спортивные площадки), образования и воспитания (детские сады, школы). По информации М. Ткаченко, по состоянию на 2019 год с помощью ГЧП (включая концессионные соглашения, соглашения о ГЧП) реализовывалось 452 проекта, общей суммой 250 млрд. рублей[158]. При этом автором справедливо отмечено, что «полный переход на ГЧП при развитии социальной инфраструктуры невозможен ни в одном государстве мира»[159], что лишний раз подтверждает вывод о ведущей роли государства в развитии социальной сферы.

---

[156] Мошкова Д.М. Образовательные и научные организации как субъекты финансового права Российской Федерации: дис. … д-ра. юрид. наук. М., 2016. С. 14.

[157] Количество ГЧП-проектов в социальной сфере утроилось за последние пять лет // URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/smi/kolichestvo-gchp-proektov-v-sotsialnoy-sfere-utroilos-za-poslednie-pyat-let/ (дата обращения: 01.09.2024).

[158] Там же.

[159] Там же.

Говоря в целом о группе коллективных субъектов, следует отметить, что их роль 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[160], осуществляют пропаганду социальноответственного поведения.

На современном этапе развития финансовых отношений особую актуальность приобретает практика вовлечения в реализацию социальных проектов организаций финансового рынка. Так, одним из наиболее актуальных вопросов на сегодняшний день является внедрение ESG-стандартов, в том числе в практику финансовых организаций. ESG-стандарты направлены на содействие переходу к устойчивому развитию в экологической (климатической), социальной и управленческой сферах. В дальнейшем нами будут рассматриваться только социальная составляющая ESG, что прямо предопределяется предметом настоящей работы.

Следует отметить, что по своей сути ESG предполагает внедрение новых финансовых инструментов, политик и практик в деятельность различных организаций (в том числе финансовых), контроль и надзор за полным соблюдением соответствующих принципов.

---

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

К финансовым инструментам социальной направленности можно отнести:

– социальные ценные бумаги (социальные облигации);

– социальные кредиты и займы;

– социальный краудфандинг;

– социальное страхование.

Основным из перечисленных инструментов выступают социальные облигации – их выпуск направлен на привлечение временно свободных денежных средств для реализации социальных проектов, связанных с созданием:

– доступной среды;

– базовой инфраструктуры (в том числе, связанной с социальной защитой, здравоохранением, образованием, транспортом и т.д.);

– социального и иного доступного жилья;

– новых рабочих мест и сокращением безработицы (в данном случае, с одной стороны, достигается положительный социально-экономический эффект, связанный с обеспечением занятости населения, а с другой – развитием конкретно социальной сферы, посредством создания новых рабочих мест соответствующей направленности);

– системы, обеспечивающей равный доступ к активам, ресурсам, возможностям (включая создание условий для равной реализации прав и законных интересов для лиц разной гендерной, религиозной, национальной и иной принадлежности)[161].

Полезный социальный эффект от реализации подобных проектов не вызывает никакого сомнения. Между тем, очевидно, что предприниматели будут вкладывать свои денежные средства в социальную сферу только при условии, если это будет приносить прибыль. Немаловажным условием успешного выпуска и обращения социальных финансовых инструментов является наличие необходимой нормативной базы. В связи с этим необходимо упомянуть, что в 2021 году Банком России были внесены изменения в Положение Банка России от 19.12.2019 № 706-

[161] См. подробнее: Social Bond Principles: Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds (June 2021) // URL: https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Social-Bond-Principles-June-2021-140621.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

П «О стандартах эмиссии ценных бумаг»[162]. В настоящее время порядок эмиссии облигаций с использованием денежных средств, полученных от их размещения на цели, связанные с финансированием и (или) рефинансированием проектов, направленных на развитие общественной жизни, а также особенности регистрации выпуска и (или) программы таких облигаций регламентируется главой 66 данного нормативного правового акта. Таким образом, Банк России легализовал социальные облигации в качестве особой разновидности ценных бумаг. Для того, чтобы быть квалифицированными в качестве социальных, облигации должны:

преследовать цели, связанные с финансированием и (или) рефинансированием проекта (проектов), направленного (направленных) на развитие общественной жизни[163];

соответствовать международно-признанным и (или) российским принципам и стандартам в области социального финансирования и (или) устойчивого развития в части социальных проектов.

Также эмитент должен раскрывать информацию о направлении использования денежных средств, полученных от размещения облигаций, включая информацию о достижении качественных и количественных показателей, характеризующих положительный эффект от реализации проекта (проектов), связанного (связанных) с развитием общественной жизни[164].

---

[162] Вестник Банка России. 2020. № 37 – 38.

[163] В соответствии с пп. 66.1.2 Положения № 706-П в случае, если на дату подписания решения о выпуске облигаций не определен проект (проекты), для финансирования и (или) рефинансирования которого будут использоваться денежные средства, полученные от размещения облигаций, - описание политики эмитента по использованию денежных средств, полученных от размещения облигаций, содержащей: конкретные цели и направления использования денежных средств, полученных от размещения облигаций; процедуры отбора и оценки проекта (проектов), включая критерии отбора и оценки проекта (проектов), обеспечивающие соответствие проекта (проектов) принципам и стандартам проектов в области социального финансирования, а также сроки определения проекта (проектов); описание того, как цели и направления использования денежных средств, полученных от размещения облигаций, соотносятся со стратегией эмитента по вопросам устойчивого развития; описание того, как эмитент планирует выявлять риски возникновения возможных негативных последствий для социальной сферы и окружающей среды, связанных с реализацией проекта (проектов), и управлять такими рисками (стратегией устойчивого развития); иные сведения по усмотрению эмитента.

[164] А также он обязан раскрывать информацию, касающуюся описания политики эмитента по управлению денежными средствами, полученными от размещения облигаций, включая управление временно свободными денежными средствами; информацию о фактах нецелевого использования денежных средств, полученных от размещения облигаций, и о наступлении последствий нецелевого использования денежных средств, полученных от размещения облигаций, предусмотренных решением об их выпуске; информацию о фактах нарушения принципов и стандартов финансовых инструментов в области

Таким образом, можно говорить о том, что социально-ответственное поведение становится привлекательным активом, который может служить базой создания на его основе ликвидных финансовых инструментов. Участие в обращении социальных облигаций (со стороны эмитента, финансовой организации-посредника) направлено, в том числе, на создание положительного имиджа, привлекательного для инвесторов и контрагентов. Активное распространение социальных финансовых инструментов при этом возможно только в условиях должной государственной поддержки.

Кроме того, государство может использовать финансовый рынок для достижения задач социальной политики не только косвенно, но и напрямую – через специально созданные им финансовые учреждения. Наиболее ярким примером может служить государственная корпорация «ВЭБ.РФ». Будучи государственной корпорацией, т.е. некоммерческой организацией, «ВЭБ.РФ» не преследует извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности – она функционирует для содействия в обеспечении долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, повышения качества жизни граждан Российской Федерации и решения иных социально и экономически важных задач[165], а при осуществлении деятельности, приносящей прибыль – исходит из приоритета достижения общественно полезных экономических и

социального финансирования при реализации проекта (проектов), для финансирования которого (которых) будут использоваться денежные средства, полученные от размещения облигаций; информацию о включении облигаций в перечень финансовых инструментов устойчивого развития и об исключении облигаций из перечня финансовых инструментов устойчивого развития; отчет об использовании денежных средств, полученных от размещения облигаций, предусмотренный пп. 66.1.5 Положения Банка России от 19.12.2019 № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг».

[165] На основании ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”» ВЭБ.РФ действует в целях содействия в обеспечении долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, повышения качества жизни граждан Российской Федерации и создании условий для устойчивого экономического роста, повышения эффективности инвестиционной деятельности, привлечения частных инвестиций в реализацию проектов на территории Российской Федерации и их защиты, расширения инвестирования средств в национальную экономику посредством реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, промышленности, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, повышение энергоэффективности, поддержку экспорта и расширение доступа российской промышленной продукции (товаров, работ, услуг) на зарубежные рынки, а также иных проектов и (или) сделок в рамках осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, консультационной и иной предусмотренной данным Федеральным законом деятельности.

социальных целей развития. Так, в настоящее время на основании Постановления Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491[166] «ВЭБ.РФ» выступает оператором проектов социального воздействия. Особенность данных проектов заключается в том, что они:

1. реализуются в рамках пилотной апробации – срок проведения эксперимента – 2019 - 2024 года;

2. на этапе реализации полностью финансируются за счет частных денежных средств;

3. финансирование от государства в виде гранта в форме субсидии возникает в случае, если соответствующий проект достигает социального эффекта[167];

4. достижение социального эффекта подтверждается независимым оценщиком;

5. грант выплачивается организатору в заранее установленном объеме с учетом доходности;

6. проект может быть направлен как на широкие, так и на конкретные слои населения[168];

7. «ВЭБ.РФ» как оператор обеспечивает финансовую экспертизу проектов, оказывает помощь в оформлении документов и осуществляет мониторинг реализации проекта.

Очевидно, что такой подход к выделению денежных средств из бюджетов бюджетной системы выгодно отличается от обычного финансирования государственных услуг или аутсорсинга услуг с привлечением негосударственных

---

[166] Постановление Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491 «Об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019 – 2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия» // СЗ РФ. 2019. № 48. Ст. 6836.

[167] В соответствии с п. 3 Положения об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019 – 2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия, «социальный эффект» – результат реализации проекта, выраженный в положительном изменении состояния и (или) жизненных условий социальных бенефициаров, характеризующемся количественными и качественными показателями, установленными в паспорте проекта.

[168] Как отмечается, «проекты социального воздействия могут затрагивать самые широкие слои населения – жителей конкретного региона, муниципального образования, а могут быть специализированными и решать проблемы отдельных четко очерченных целевых групп – например, пожилых и одиноких людей, инвалидов, хронических больных и так далее». См.: Состоялось обсуждение вопросов развития социального предпринимательства в Югре // URL: https://hmao.tpprf.ru/ru/news/460642/ (дата обращения: 01.09.2024).

организаций, поскольку ориентируется на получение качественного результата, который действительно приводит к положительным изменениям в социальной сфере. В случае успеха данного эксперимента, полагаем, что он должен быть закреплен в качестве постоянно действующего инструмента государственного финансирования социальных проектов, а положительный опыт может быть перенесен и на другие области общественной жизни.

Говоря о коллективных субъектах общественных отношений, возникающих в процессе расходования денежных средств в социальной сфере, особо следует отметить государственные учреждения, которые по своей природе и предназначению являются социальными – на основании положений действующего законодательства[169], соответствующие юридические лица действуют в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах[170]. По данным Росстата по состоянию на июль 2024 года на территории Российской Федерации было создано 206969 учреждений, в том числе:

учреждения, созданные Российской Федерацией:

– автономные – 204;

– бюджетные – 2602;

– казенные – 8662;

учреждения, созданные субъектами Российской Федерацией:

– автономные – 4517;

– бюджетные – 20538;

– казенные – 10070[171].

---

[169] БК РФ, Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

[170] В полной мере это справедливо только для бюджетных и автономных учреждений, поскольку казенные учреждения могут действовать не только в перечисленных, но и иных сферах – на основании ст. 6 БК РФ, такие учреждения осуществляют оказание государственных (муниципальных) услуг, выполняют работы и (или) исполняют государственные (муниципальные) функции в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

[171] Количество организаций по данным государственной регистрации с 2017 г. // URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Org_01-07-2024.xlsx (дата обращения: 01.09.2024).

Таким образом, как мы видим, в настоящее время в Российской Федерации создана и функционирует разветвленная система государственных учреждений. Не будет преувеличением сказать, что именно такие учреждения во многом и выступают «лицом» социальной сферы в Российской Федерации – именно они непосредственным образом взаимодействуют с населением, оказывая им необходимые социальные услуги. От эффективности деятельности государственных учреждений зависит степень удовлетворенности граждан предоставляемыми им услугами – полагаем, что именно данный показатель в конечном итоге и характеризует эффективность всей социальной сферы.

Полнота, своевременность и качество оказания государственных услуг в социальной сфере во многом зависят от финансового обеспечения деятельности государственных учреждений. В настоящее время предусмотрено два механизма бюджетного финансирования рассматриваемых организаций. Финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений осуществляется на основании субсидии из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации[172], которые предоставляются для выполнения соответствующими организациями государственного (муниципального) задания[173]. Объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг и выполнение работ[174] и определяется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации[175]. Основным

---

[172] На основании ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» деятельность данных учреждений также может финансироваться за счет иных не запрещенных федеральными законами источников.

[173] В соответствии с ст. 6 БК РФ государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

[174] С учетом затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным государственным учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных федеральному государственному учреждению учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельных участков (за исключением имущества, сданного в аренду или переданного в безвозмездное пользование), затрат на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения.

[175] Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.

документом для организации финансовой деятельности бюджетных и автономных учреждений выступает план финансово-хозяйственной деятельности[176].

В свою очередь, финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений осуществляется на основании бюджетной сметы, порядок составления, утверждения и ведения которой определен Министерством финансов Российской Федерации[177].

Как уже отмечалось, для оказания услуг и выполнения работ социальной направленности государство может привлекать различные коммерческие и некоммерческие частные организации. Их участие в соответствующей деятельности может быть как прямым, так и косвенным – главное, что оказание услуг и выполнение работ в социальной сфере финансируется из бюджетов бюджетной системы.

К формам прямого участия можно отнести осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. В таком случае частная организация выступает поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (далее – поставщик), соответственно, товаров, работ и услуг на основании конкурсов, аукционов, запроса котировок, запроса предложений. Таким образом, между заказчиком[178] и поставщиком возникают договорные (контрактные) отношения. Тот факт, что закупка производится для удовлетворения общественных нужд за счет денежных средств бюджетов бюджетной системы, т.е. осуществляется в публичном интересе, предопределяет особый порядок планирования и

---

[176] Приказ Минфина России от 31.08.2018 № 186н «О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 15.10.2018.

[177] Приказ Минфина России от 14.02.2018 № 26н «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 14.03.2018.

[178] На основании п. 5 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» государственный заказчик - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки.

осуществления закупок, а также, что самое главное, – мониторинга и аудита в сфере закупок и осуществления контроля[179]. В целях обеспечения законности и целевого расходования бюджетных денежных средств вся информация о заказе подлежит обязательному размещению в единой информационной системе[180], а поставщик, в установленных законом случаях обязан предоставлять отчеты о своей деятельности. Контрактная система применяется для закупок совершенно различных товаров, работ, услуг в социальной сфере, в частности, для оказания услуг санаторно-курортного лечения, организации рабочих мест инвалидов, оказания услуг по зубопротезированию граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, организации общественных работ для граждан, зарегистрированных в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, организации временного трудоустройства работников, находящихся под риском увольнения, проведения конференций по вопросам развития социальной сферы, оказания услуг по обеспечению инвалидов протезами, оказания услуг и присмотру за отдельными категориями граждан и т.д[181].

Кроме того, законодательством о государственных (муниципальных) закупках предусмотрен особый (льготный) порядок закупок у отдельных категорий лиц, в том числе у социально ориентированных некоммерческих организаций. Так, на основании ч. 1 ст. 30 Закона № 44-ФЗ в ряде случаев[182] заказчики обязаны приобретать у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем двадцать пять процентов совокупного годового объема закупок. Следует отметить, что

---

[179] См.: гл. 4. «Мониторинг закупок и аудит в сфере закупок» и гл. 5 «Контроль в сфере закупок».

[180] См.: ч. 3 ст. 4 Закона № 44-ФЗ.

[181] См.: например: Тендеры на социальные услуги // URL: https://synapsenet.ru/search/category/socialnie-uslugi (дата обращения: 01.09.2024).

[182] В частности, при: 1) проведении открытых конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать двадцать миллионов рублей; 2) осуществлении закупок с учетом положений ч. 5 ст. 30 Закона № 44-ФЗ, согласно которой заказчик при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) вправе установить в извещении об осуществлении закупки требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций.

данный порядок является одним из способов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренных ст. 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Помимо этого, на основании п. 3 названной статьи органы государственной (муниципальной) вправе оказывать им финансовую, имущественную, информационную, консультационную и иную поддержку[183], а также некоммерческие организации имеют право на получение льгот по уплате налогов и сборов[184]. В настоящий момент законодательство о некоммерческих организациях предусматривает перечень из 19 видов деятельности, при условии осуществления которых некоммерческие организации признаются социально ориентированными[185].

---

[183] А также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев (волонтеров) социально ориентированных некоммерческих организаций.

[184] Кроме того, в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 31.1 Закона № 44-ФЗ льготы по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах могут предоставляться также юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку.

[185] В частности, согласно п. 1 ст. 31.1 Закона № 44-ФЗ к таким видам деятельности относится: 1) социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан, деятельность в сфере поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, организации и проведения мероприятий, способствующих развитию предусмотренных законодательством Российской Федерации форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семью; 2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев; 3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам; 4) охрана окружающей среды и защита животных, в том числе содержание животных в приютах для животных; 5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений; 6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина; 7) профилактика социально опасных форм поведения граждан; 8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области организации и поддержки благотворительности и добровольчества (волонтерства); 9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности; 10) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; 11) развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации; 12) деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации; 13) проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков защитников Отечества, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества; 14) участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ; 15) социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов; 16) мероприятия по медицинской реабилитации и социальной реабилитации, социальной и трудовой реинтеграции лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ; 17) содействие повышению мобильности трудовых ресурсов; 18) увековечение

Кроме того, частные организации могут быть вовлечены в социальную сферу в процессе льготного предоставления товаров, оказания услуг и выполнения работ отдельным категориям граждан. Соответствующие льготы предоставляются на основании нормативных правовых актов, и соответствующие хозяйствующие субъекты не могут отказаться от выполнения возложенных на них обязательств. Вместе с тем в результате предоставления услуг (товаров, работ) на льготных условиях у таких организаций возникают выпадающие доходы, которые покрываются за счет денежных средств, выделяемых из бюджетов бюджетной системы. Компенсация недополученных доходов и (или) финансовое обеспечение (возмещение) затрат в связи с производством (реализацией) товаров осуществляется в форме субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (ст. 78 БК РФ). Субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе.

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[186], однако они выступают неотъемлемыми субъектами социальных правоотношений, поскольку в конечном итоге именно физические

памяти жертв политических репрессий; охрана окружающей среды и защита животных, в том числе содержание животных в приютах для животных; 19) развитие межмуниципального сотрудничества.

[186] Исходя из содержания Определений Верховного Суда РФ от 18.02.2011 № 93-В10-4, от 01.10.2010 № 59-В10-16, можно сделать вывод, что физические лица в перечне участников бюджетного процесса не указаны, в связи с чем они не являются участниками бюджетного процесса и нормы БК РФ к правоотношениям, в которых одной из сторон выступают граждане, неприменимы. Лермонтов Ю.М. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2015.

См. также: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с.

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.

Обозначенные элементы позволяют наиболее общим образом охарактеризовать функционирующий в настоящее время в Российской Федерации механизм осуществления публичных социальных расходов. Вместе с тем, следует понимать, что указанная система не является замкнутой и она испытывает влияние внешних факторов. Представляется, что наиболее важным из них на сегодняшний день является цифровизация, которая ведет к трансформации механизма правового регулирования широкого спектра общественных отношений и фундаментальному пересмотру основ управления экономикой и социальной сферой современного государства. В связи с этим, считаем необходимым обратить более пристальное внимание на вопросы цифровизации процесса расходования денежных средств бюджетов бюджетной системы в целом и социальной сфере в частности, с тем, чтобы выделить основные тенденции, сопровождающие данный процесс.

2.2. Цифровизация процесса расходования бюджетных денежных средств и концепция «социального казначейства»

Современный мир стремительно меняется под воздействием процесса широкого внедрения цифровых технологий во все сферы общественной жизни. Данный процесс в современной научной литературе традиционно именуется «цифровизацией». Как было определено в Приказе Минкомсвязи России от 01.08.2018 № 428[187], цифровизация представляет собой организацию выполнения в цифровой среде функций и деятельности, которые ранее выполнялись людьми и организациями без использования цифровых продуктов. Также цифровизацию

[187] Приказ Минкомсвязи России от 01.08.2018 № 428 «Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”».

характеризуют как переход с аналоговой формы передачи информации на цифровую[188]. Между тем, на наш взгляд, данный подход излишне упрощает суть цифровизации, которая ведет к коренному изменению производственных сил и, как следствие, фундаментальной трансформации общественных отношений.

Цифровая экономика – продукт четвертой промышленной революции. Цифровая экономика характеризуется следующим:

– информация выступает в качестве одного из основных ресурсов экономики[189];

– коренные изменения касаются трех основных блоков экономики: физического, цифрового и биологического:

а) физический блок – наличие четырех основных физических проявления преобладающих технологических мегатрендов, которыми выступают беспилотные аппараты, робототехника, 3D-печать и новые материалы[190];

б) цифровой блок – создание цифровой реальности, в рамках которой внедряются новые способы взаимодействия между субъектами (физическими лицами, организациями и публично-правовыми образованиями), а также между людьми и вещами («интернет вещей»);

в) биологический блок – развитие генной инженерии и синтетической биологии;

– распространение новых форм занятости, в том числе аутсорсинга, самозанятости, фриланса и иных нестандартных форм занятости[191];

– автоматизация производственных и управленческих процессов, в частности, автоматизация процесса ведения бухгалтерского и налогового учета, составления и передачи отчетности;

---

[188] Распоряжение Правительства Москвы от 11.10.2010 № 2215-РП «О Концепции обеспечения жителей города Москвы телекоммуникационными услугами для получения социально значимой информации путем создания условий равного доступа к кабельному телевидению и Интернет-ресурсам» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 60.

[189] Цифровое право: учебник / под ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. М.: Проспект, 2020. С. 49.

[190] Четвертая промышленная революция // URL: https://www.finam.ru/publications/item/chetvertaya-promyshlennaya-revolyuciya-20170322-150818 (дата обращения: 01.09.2024).

[191] См. подробнее: Трудовые отношения в условиях развития нестандартных форм занятости: монография / под ред. Н.Л. Лютова, Н.В. Черных. М.: Проспект, 2022. – 256 с.

– расширение субъектного состава правоотношений, образование новых субъектов (например, экосистем цифровой экономики), постановка вопроса о возможности признания искусственного интеллекта субъектом права;

– внедрение в систему государственного управления концепции цифрового правительства;

– появление нового сектора финансового рынка, связанного с обращением инновационных цифровых финансовых инструментов (цифровых финансовых активов, NFT, криптовалют и т.д.).

Указанный перечень, безусловно, не является исчерпывающим, однако, по нашему мнению, перечисленное в целом позволяет сформировать достаточно точное представление о сущности цифровой экономики.

Следует отметить, что в науке и на нормативном уровне предлагаются различные подходы к определению цифровой экономики. Так, в соответствии со Стратегией развития информационного общества Российской Федерации на 2017–2030 годы[192], цифровая экономика — это хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства.

Г.Т. Папаскуа, анализируя доктринальные определения цифровой экономики, считает возможным выделить два основных подхода к пониманию данной категории:

– широкий подход, исходя из которого, цифровая экономика представляет собой цифровую трансформацию всех сфер жизнедеятельности общества и государства, главным образом связанную с внедрением в оборот цифровых технологий;

[192] Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

– узкий подход – вид экономических отношений, главным образом основанных на обороте цифровых технологий[193].

Полагаем, что приведенное определение цифровой экономики с точки зрения широкого подхода страдает неточностью – цифровая экономика не представляет собой цифровую трансформацию в том смысле, что она не является процессом, а скорее результатом данного процесса. Цифровая трансформация по сути означает цифровизацию. Между тем считаем возможным согласиться с автором, что цифровая экономика, по своей сути, основывается на концепции «5Ц», включающей в качестве основных своих элементов цифровых технологий, цифровую инфраструктуру, «цифровое право», цифровые услуги, цифровую политику[194].

Одной из разновидностей цифровых финансовых технологий являются финансовые технологии. Изначально финансовые технологии (финтех) включали в себя только технологии, применявшиеся в деятельности организаций финансового рынка и органа, осуществляющего регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке. Так, например, Банк России определяет финтех (финансовые технологии) как предоставление финансовых услуг и сервисов с использованием инновационных технологий[195]. Также финтех определяется как индустрия, которая обеспечивает разработку и внедрение финансовых технологий, посредством которых оказываются финансовые услуги, и поставляющие свои инновационные продукты организациям финансового рынка. Между тем необходимо согласиться с мнением А.А. Ситника о том, что финансовые технологии не следует сводить исключительно к сфере финансового рынка. Автор определяет финансовые технологии в широком смысле как совокупность «технологий, используемых во всех областях, связанных с финансовым

---

[193] Папаскуа Г.Т. Правовое регулирование применения финансовых технологий в условиях цифровизации российской экономики: дис. … канд. юрид. наук. М., 2021. С. 30.
[194] Папаскуа Г.Т. Указ соч. С. 38.
[195] Таких как «большие данные» (Big Data), искусственный интеллект и машинное обучение, роботизация, блокчейн, облачные технологии, биометрия и других. См.: Развитие финансовых технологий // URL: https://www.cbr.ru/fintech/ (дата обращения: 01.09.2024).

регулированием, контролем и надзором»[196]. Действительно, цифровизация коснулась практически всех сфер финансовых отношений и, на наш взгляд, невозможно дать полноценную характеристику финансовым технологиям без того, чтобы не затронуть область бюджетных отношений.

Полагаем, что точкой отсчета цифровизации бюджетного процесса следует назвать середину 2000-х годов, когда финансовые органы всех уровней публичной власти начинают внедрять в свою практику концепцию бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Следует понимать, что сама по себе концепция БОР не замыкается исключительно на вопросах цифровизации и, по сути, напрямую не связана с внедрением цифровых технологий в сферу бюджетных отношений – ее суть заключается в повышении эффективности всего бюджетного процесса в целом и расходования денежных средств бюджетов бюджетной системы в частности. Данная цель может достигаться различными путями. Однако очевидно, что потенциал повышения эффективности бюджетной деятельности связан именно с внедрением передовых цифровых технологий, поскольку к моменту начала реализации названной концепции все традиционные пути достижения указанной цели были по сути исчерпаны. Следует признать, что постепенно именно цифровизация бюджетных отношений стала центральным элементом бюджетирования ориентированного на результат. Цифровые технологии в бюджетных отношениях обеспечивают:

– формирование единого цифрового пространства в бюджетной сфере;

– прозрачность процесса движения бюджетных денежных средств;

– контроль за целевым использованием денежных средств бюджетов бюджетной системы;

– автоматизированное формирование и обработку отчетности субъектов бюджетного процесса и лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса;

– сопоставимость данных субъектов бюджетных правоотношений;

– адресность бюджетных средств.

---

[196] Ситник А.А. Финансовые технологии: понятие и виды // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 6 (103). С. 30.

Можно говорить о том, что цифровизация сектора государственного управления в широком масштабе началась с разработки и практического внедрения концепции электронного правительства. В соответствии с определением, приводимым в Распоряжении Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р[197], электронное правительство – это новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Данное определение нашло свою справедливую критику в научной литературе – очевидно, что ограничение электронного правительства исключительно вопросами предоставления государственных услуг и информации о деятельности соответствующих органов излишне сужает цели использования информационных технологий в сфере публичного управления[198]. В частности, это особенно важно для предмета настоящего исследования, поскольку указанное определение фактически исключает вопросы цифровизации бюджетного процесса из концепции электронного правительства.

На наш взгляд, цифровизация сферы государственного управления имеет две формы выражения:

– внешняя – отражается в изменении способов взаимодействия органов государственной (муниципальной) власти с физическими лицами и организациями;

– внутренняя – выражающая содержательную трансформацию внутренней деятельности органов государственной (муниципальной) власти.

Исходя из имеющихся доктринальных определений, «электронное правительство» может быть рассмотрено как:

---

[197] Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

[198] Лавицкая М.И. Теоретико-правовые подходы к определению понятия «электронное правительство» // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 17 - 20.

– совокупность взаимосвязанных и взаимодополняющих между собой административно-правовых институтов, обеспечивающих электронное взаимодействие[199];

– способ оказания государственных услуг и предоставления информации[200];

– использование государством различных информационно-коммуникационных технологий[201];

– новая форма организации деятельности органов, выполняющих публичные функции[202];

– специальный комплекс организационно-технических средств, способов, форм, методов, нацеленных на обеспечение электронного взаимодействия[203].

---

[199] По определению Е.Г. Иншаковой, «электронное правительство» - система взаимосвязанных и взаимодополняющих между собой административно-правовых институтов (формы и методы публичного управления, государственная служба, правовые акты управления, административные процедуры, административные регламенты, электронные административные регламенты, исполнение государственных функций и предоставление публичных услуг), входящих в общий механизм административно-правового регулирования и обеспечивающих как электронное взаимодействие внутри системы органов исполнительной власти при реализации государственных функций, так и права, свободы и законные интересы физических лиц и организаций в сфере предоставления публичных услуг. Иншакова Е.Г. «Электронное правительство» в публичном управлении : административно-правовые проблемы организации и функционирования : автореф. дис. ... к.ю.н. – М., 2015. С. 11.

[200] Н.В. Лаврик определяет электронное правительство как «быстрый способ оказания государственных услуг и предоставления информации физическим и юридическим лицам, другим ветвям власти с помощью использования современных информационных технологий, при которых личное взаимодействие между заявителем и государством сводится к минимуму». Лаврик Н.В. Становление электронной демократии и электронного правительства в современной России // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2014. № 24. С. 108.

[201] По мнению А.С. Лолаевой, электронное правительство – это использование государством различных информационно-коммуникационных технологий, в частности веб-приложений в Интернете, в целях расширения доступа к правительственной информации и услугам, а также предоставления их гражданам, организациям, государственным структурам. Лолаева А.С. Электронное правительство в России: перспективы дальнейшего развития // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 19 – 22.

[202] Как указывает М.И. Лавицкая, электронное правительство – это «новая форма организации деятельности органов, выполняющих публичные функции, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями услуг в электронном формате и информации о результатах их деятельности в условиях формирования и эволюции информационного общества». Лавицкая М.И. Теоретико-правовые подходы к определению понятия "электронное правительство" // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 17 – 20.

[203] А.М. Тарасов определяет электронное правительство в широком значении как «специальный комплекс организационно-технических средств, способов, форм, методов, нацеленных на обеспечение электронного взаимодействия государства с различными органами власти, коммерческими структурами, гражданами (G2G, Government-to-Government), государственными служащими (G2E, Government-to-Employees), гражданами (система отношений G2C, Government-to-Citizen), бизнесом (G2B, Government-to-Business)». Кроме того, данный автор указывает на возможность рассмотрения электронного правительства в узком смысле – как «применение электронных способов управления центральными органами исполнительной власти (правительством)». Тарасов А.М. Электронное правительство: понятие и система // Право и кибербезопасность. 2013. № 2. С. 10 – 21.

Представляется, что каждый сформулированный подход имеет право на свое существование, поскольку в своей совокупности они позволяют посмотреть на определяемую категорию под разным углом и, таким образом, отразить многоаспектность электронного правительства.

Здесь же необходимо привести определение, данное Е.А. Кашиной. Автор считает, что электронное правительство представляет собой качественно новую, основанную на информационно-коммуникационных технологиях, *социально ориентированную* (курсив наш – О.С.) форму государственного управления[204]. Полагаем, что указание на социальную ориентацию процесса цифровизации государственного управления, в том числе области управления публичными финансами, имеет принципиальное значение, поскольку соответствующие изменения в конечном итоге направлены на качественное улучшение жизни всего общества.

В последующем, от реализации общей концепции электронного правительства, государство перешло к имплементации цифровых технологий в отдельные сектора государственного управления, включая здравоохранение, социальное обслуживание, управление публичными финансами и т.д. Применительно к последней области наиболее важное значение имела разработка и внедрение государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»[205].

«Электронный бюджет» представляет собой информационную систему, состоящую из единого портала бюджетной системы Российской Федерации, централизованных и сервисных подсистем, обеспечивающих бюджетное планирование, управление доходами, расходами, государственным долгом, финансовыми активами, денежными средствами, закупками, а также

---

[204] Кашина Е.А. Формирование электронного правительства в Российской Федерации: социально-политический аспект: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М.: РГБ, 2009. С. 12.

[205] Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

цифровизацию иных процессов, связанных с управлением публичными финансами.

Необходимо отметить, что в последнее время в теории финансового права все чаще стал употребляться термин «цифровой бюджет», между тем, нужно понимать, что он не тождественен понятию «электронный бюджет». Так, например, Ю.В. Леднева рассматривает цифровой бюджет как «все данные о бюджетах бюджетной системы Российской Федерации, их доходах и расходах, о бюджетном процессе, облаченные в цифровую форму»[206]. Между тем, на наш взгляд, данный подход к определению цифрового бюджета излишне узкий и в полной мере не отражает суть рассматриваемого понятия. В свою очередь, Н.А. Поветкина полагает, что цифровой бюджет может быть рассмотрен с трех точек зрения:

как бюджет, который формируется и исполняется с использованием различных цифровых технологий;

как бюджет, в котором значительная часть расходов предназначена на финансовое обеспечение мероприятий, направленных на цифровизацию деятельности государства;

обособленная на специальном счете часть бюджета, формируемая за счет обязательных платежей, уплачиваемых альтернативными денежными средствами[207].

Считаем, что данный подход в большей степени отражает сущность цифрового бюджета.

На наш взгляд, цифровой бюджет может быть определен:

– 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;

---

[206] Леднева Ю.В. Понятие цифрового бюджета по российскому законодательству // Финансовое право. 2019. № 9. С. 8 – 11.

[207] Поветкина Н.А. «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. 2019. № 8. С. 8 – 11.

– 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 важно подчеркнуть, что 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 – структурная часть бюджета, включающая в себя денежные средства, расходуемые на финансирование мероприятий, связанных с цифровизацией сектора государственного управления, а также иных сфер общественных отношений. Данное определение основывается на применявшемся ранее подходе, согласно которому совокупность тех или иных расходов или особый режим управления публичными фондами денежных средств характеризовался в качестве особого «бюджета» – бюджета развития[208], чрезвычайного бюджета[209] и т.д.

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

Таким образом, можно говорить о том, что «электронный бюджет» как особая информационная система является составной частью «цифрового бюджета» с точки зрения управления публичными финансами.

---

[208] Так, на основании п. 1 ст. 1 недействующего в настоящее время Федерального закона от 26.11.1998 № 181-ФЗ «О Бюджете развития Российской Федерации» бюджет развития Российской Федерации определялся как составная часть федерального бюджета, формируемая в составе капитальных расходов федерального бюджета и используемая для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов в порядке, установлявшемся данным Федеральным законом.

[209] Согласно ст. 25 недействующего Закона РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» в рамках чрезвычайного бюджета и режима чрезвычайного расходования средств финансирование производится в режиме секвестра.

В концепции создания и развития системы «Электронный бюджет»[210] было отмечено две основных модели создания и развития информационных систем управления общественными финансами:

– централизованный – заключается в максимальной унификации областей управления (применяется в большинстве стран мира, в том числе в США, Франции, Австрии и иных странах);

– децентрализованная – основана на нескольких локальных системах (в качестве примера приведена Великобритания).

Для развития российской системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» был выбран смешанный подход – централизация информационных потоков с последующей интеграцией их с процессами, охватывающими всю деятельность публично-правовых образований[211]. С началом реализации соответствующей концепции начата работа по унификации отдельных региональных информационных систем с последующим переводом информационных потоков на единую платформу «Электронного бюджета». При этом, по свидетельству заместителя председателя Правительства Новосибирской области Н.В. Омелехиной, «в настоящее время поступают предложения о специализации информационных процессов в рамках единой автоматизированной системы для целей учета особенностей регионов, муниципалитетов»[212]. При этом автор абсолютно справедливо ставит вопрос о самой возможности наличия таких «региональных особенностей»: возможна ли вообще какая-то специфика в условиях единого экономического пространства? Полагаем, что ответ на данный вопрос должен быть отрицательным. Считаем, что та или иная специфика может учитываться в процессе правового регулирования общественных отношений, возникающих в области культуры, здравоохранения, образования и иных

---

[210] Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"».

[211] Там же.

[212] Омелехина Н.В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 135.

социальных сферах. Однако правовое регулирование и управление в сфере бюджетных отношений должно отвечать принципу единства бюджетной системы.

Также Н.В. Омелехина обоснованно отмечает, что вопросы, связанные с принятием расходных обязательств, по формированию и исполнению денежных обязанностей находятся за пределами бюджетных отношений – и вопросы цифровизации данных процессов не регулируются бюджетным правом[213]. В то же время, в рамках названной подотрасли финансового права регулируются вопросы бюджетного планирования и осуществления расходов, в том числе в социальной сфере.

Во-первых, следует отметить, что большая часть денежных расчетов, проводимых в рамках публичных расходов, осуществляется в безналичном порядке. Соответствующие денежные средства существуют в виде электронно-цифровых записей по счетам и вкладам, а расчеты с их использованием проводятся при посредничестве финансовых организаций. Кроме того, все расчеты проводятся в рамках национальной платёжной системы, состоящей из отдельных платежных систем, которые, по верному замечанию А.А. Ситника, по своей сути также являются информационными системами[214]. Таким образом, можно говорить о том, что на сегодняшний день подавляющая часть денежных потоков бюджетной системы существует в цифровом пространстве.

Во-вторых, в настоящее время в деятельность финансовых и иных органов государственной власти широко внедряется электронный документооборот. Как отмечает Н.В. Омелехина, процесс исполнения бюджета, т.е. принятие и учет бюджетных и денежных обязательств, их подтверждение, санкционирование оплаты и подтверждение исполнения денежных обязательств на сегодня осуществляется с использованием электронного документооборота[215].

Как уже говорилось, в рамках системы «Электронный бюджет» действует целый ряд подсистем, в частности, подсистема управления расходами. Однако надо

---

[213] Омелехина Н.В. Указ соч. С. 134.
[214] Ситник А.А. Технология блокчейн в платежных системах // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5 (126). С. 43.
[215] Омелехина Н.В. Указ соч. С. 134.

понимать, что и иные подсистемы также непосредственным образом связаны с бюджетными расходами. Так, например, в рамках подсистемы бюджетного планирования закладываются предельные объемы финансирования расходов[216], осуществляется передача в электронном виде бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств главного распорядителя средств федерального бюджета (главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета)[217]. Планирование – один из важнейших этапов бюджетного процесса. Ошибки, допущенные в ходе планирования, напрямую влияют на эффективность бюджетных расходов. Сказанное в полной мере касается вопросов осуществления публичных расходов в социальной сфере[218]. Помимо этого, непосредственное отношение к вопросам расходования денежных средств из бюджетов бюджетной системы имеют подсистемы управления закупками, оплатой труда, денежными средствами, национальными проектами и государственными программами, а также финансового контроля[219].

Третий этап цифровизации управления публичными финансами в целом и расходами в частности связан с произошедшим в 2021 году расширением полномочий Федерального казначейства. Так, Федеральным законом от 27.12.2019

---

[216] Подсистема бюджетного планирования // URL: https://minfin.gov.ru/ru/ismf/electronic_budget/pk-bp/?page_57=3 (дата обращения: 01.09.2024).

[217] Требования к форматам передачи в электронном виде бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств главного распорядителя средств федерального бюджета (главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета) // URL: https://minfin.gov.ru/ru/ismf/electronic_budget/pk-bp?id_57=104175-trebovaniya_k_formatam_peredachi_v_elektronnom_vide_byudzhetnoi_rospisi_i_limitov_byudzhetnykh_obyazatelstv_glavnogo_rasporyaditelya_sredstv_federalnogo_byudzheta_glavnogo_administratora_istochnikov_finansirovaniya_defitsita_federalnogo_byudzheta (дата обращения: 01.09.2024).

[218] Как отмечает Н.В. Омелехина, «имеет место так называемый лоббизм на стадии бюджетного планирования при включении тех или иных расходов и определении их приоритетности для финансирования, например, определение приоритетных объектов для проведения ремонта за счет средств бюджетов, определение территорий для строительства инфраструктуры за счет средств бюджетов с целью повышения конкурентных свойств и стоимости земельных участков на данной территории и проч. Даже выбор места расположения того или иного социального объекта, создаваемого за счет бюджетных средств, имеет серьезный экономический эффект не только для потребителя, но и для предпринимательства, бизнеса (так называемый неочевидный экономический эффект)». Омелехина Н.В. Указ. соч. С. 133.

[219] Пункт 6 Положения о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет».

№ 479-ФЗ[220] в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения, дополнившие данный нормативный правовой акт гл. 24.2 «Система казначейских платежей» и гл. 24.3 «Казначейское обслуживание». Позднее, Федеральным законом от 01.07.2021 № 244-ФЗ[221] Бюджетный кодекс РФ также был дополнен гл. 24.4. «Казначейское сопровождение». Представляется, что нормы, содержащиеся в данных главах, привели к кардинальному изменению системы управления публичными финансами и трансформации правового статуса Федерального казначейства.

Так, согласно новым правилам, Федеральное казначейство признается оператором собственной платежной системы – системы казначейских платежей. Кроме того, вместо огромного количества банковских счетов (более 44 тыс.)[222], открытых Федеральному казначейству и финансовым органам в Банке России, создана система единых счетов бюджета[223]. В разрезе единого счета открываются казначейские счета[224], что ускоряет процесс прохождения денежных средств по цепочке участников бюджетного процесса. На сегодняшний день на казначейских

[220] Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7797.

[221] Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5072.

[222] Новации федерального закона о казначейском обслуживании и системе казначейских платежей // URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/b07/2.-Novatsii-FZ-o-kaznacheyskom-obsluzhivanii-i-SKP.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

[223] Под единым счетом бюджета, в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, следует понимать казначейский счет (совокупность казначейских счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) в Федеральном казначействе отдельно по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для осуществления и отражения операций с денежными средствами по поступлениям в бюджет и перечислениям из бюджетов.

[224] В частности, на основании п. 1 ст. 242.14 БК РФ открываются казначейский счет для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений, казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами, поступающими во временное распоряжение, казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами бюджетных и автономных учреждений, казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами Фонда национального благосостояния, казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами получателей средств из бюджета, казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами участников казначейского сопровождения, а также иные счета.

счетах учитываются денежные средства публично-правовых образований, государственных учреждений, а также ряда иных лиц[225].

Кроме того, Федеральное казначейство получило право управлять ликвидностью всей бюджетной системы, т.е. размещать временно свободные средства для получения прибыли. При этом до 2021 года Казначейство России управляло свободными остатками денежных средств исключительно федерального уровня и бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации. Так, по итогам 2023 года совокупный доход от управления остатками средств единого казначейского счета составили более 144 млрд рублей[226]. Таким образом, уже сейчас можно сделать вывод об эффективности нового механизма управления публичными финансами, связанного с казначейским обслуживанием – Казначейство России обеспечивает, чтобы денежные средства не просто числились на счетах, а «работали» на бюджет, принося доход.

Новая система казначейских платежей обеспечила снижение операционных издержек, а также минимизировала дублирование документооборота в процессе проведения платежей, совершаемых между организациями государственного сектора.

Все вышесказанное позволяет согласиться с мнением о фундаментальной трансформации правового статуса Казначейства России – помимо функций органа, обеспечивающего исполнение федерального бюджета и осуществление контроля в бюджетной сфере, оно также стало выступать в качестве финансовой организации, правительственной «квазикредитной организации»[227]. При этом такое качественное изменение системы управления публичными финансами стало

---

[225] Согласно п. 2 ст. 242.14 БК РФ на казначейских счетах учитываются денежные средства бюджетов, денежные средства, поступающие во временное распоряжение получателей бюджетных средств, денежные средства бюджетных и автономных учреждений, денежные средства получателей средств из бюджета и участников казначейского сопровождения, лицевые счета которым открыты в Федеральном казначействе (финансовом органе субъекта Российской Федерации, муниципального образования).

[226] «Объём доходов за счет эффективного управления остатками средств дойдет до 1 трлн». Глава Федерального казначейства Роман Артюхин — о размещении денег на уровне микроменеджмента, внедрении ЕНС и цифровом рубле // URL: https://iz.ru/1709303/natalia-ilina-roman-babenkov/obem-dokhodov-za-schet-effektivnogo-upravleniia-ostatkami-sredstv-doidet-do-1-trln (дата обращения: 01.09.2024).

[227] Ситник А.А. Система казначейских платежей в национальной платежной системе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 9 (85). С. 150.

возможным исключительно благодаря цифровизации и созданию необходимой технической инфраструктуры обработки финансовой информации о проводимых платежах.

Четвертый этап цифровизации управления публичными финансами в социальной сфере следует связывать с началом реализации концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы и переходом к оказанию государственных услуг и осуществлению функций в формате «Социального казначейства».

По информации заместителя министра труда О. Баталиной, на сегодняшний день мерами соцподдержки охвачено более 80 млн человек, а общее количество таких мер превышает 30 тыс. Следует понимать, что каждая такая мера требует целого пакета нормативных и иных официальных документов, регулирующих правила предоставления и получения соответствующих мер[228]. Отмеченная ранее несистематизированность нормативных правовых актов в социальной сфере, регламентирующих правила предоставления соцпомощи, обусловила необходимость выработки концепции принципиально новой формы социальной защиты. Кроме того, согласно информации, приводимой в Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы[229], по состоянию на 2020 год в России насчитывалось:

– более 43, 4 млн пенсионеров, которым по итогам указанного года было выплачено свыше 8,1 трлн. рублей в виде пенсий;

– более 75 млн. человек, имеющих право на получение мер социальной поддержки, которым в 2020 году было выплачено более 11,9 трлн. рублей;

– 387 видов мер социальной поддержки[230] и более 20 тыс. собственно мер социальной поддержки.

---

[228] Социальное казначейство как инструмент повышения адресности и эффективности мер социальной поддержки // URL: https://pfr.gov.ru/branches/tomsk/news~2021/09/09/230676 (дата обращения 01.09.2024).
[229] Распоряжение Правительства РФ от 20.02.2021 № 431-р «Об утверждении Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 1634.
[230] Из них: 44 вида мер – на федеральном уровне и 343 вида мер – на региональном и муниципальном уровнях.

Кроме того, в 2020 году на федеральном уровне было подано более 100 млн. обращений о предоставлении мер социальной поддержки, а на региональном и муниципальном – более 250 млн. таких обращений.

Указанные цифры свидетельствуют о колоссальном объеме работы, который выполняют государственные и муниципальные органы в социальной сфере. Очевидно, что для систематизации, унификации и упрощения деятельности данных органов назрела необходимость изменить подход к соответствующей работе. В связи с этим, 20 февраля 2021 года Правительство Российской Федерации утвердило проект создания «социального казначейства»[231], т.е. системы качественного управления расходами бюджета государства в целях социальной защиты граждан.

Заметим, что «Социальное казначейство» предусматривает участие не только собственно Казначейства России, но также и других органов – ответственными за реализацию проекта являются Минтруд, Минфин, Минцифры, Федеральная налоговая служба (ФНС) и Пенсионный фонд России (ПФР) (после 1 января 2023 года – ФПСС). Более того, предполагается, что социальные выплаты будут идти в первую очередь через ФПСС. Таким образом, «Социальное казначейство» относится не столько к деятельности Федерального казначейства, сколько вообще к системе социальной поддержки.

Нельзя отрицать тот факт, что за последнее время проведена большая работа по цифровизации деятельности Министерства труда и социальной защиты, а также государственных внебюджетных фондов. Здесь в частности, необходимо упомянуть:

– переход на «электронную трудовую книжку»;

– возможность в дистанционной форме встать на учет в качестве безработного и получать пособие по безработице;

– беззаявительное оформление листков нетрудоспособности;

---

[231] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.02.2021 № 431-р // СЗ РФ. 2021. № 10. Ст. 1634.

– электронная выдача государственного сертификата на материнский капитал;

– уведомление граждан на персонифицированной основе о возникновении права на получение отдельных мер социальной поддержки[232];

– персонифицированное уведомление граждан о возникновении возможности получения мер социальной поддержки при возникновении таких жизненных событий, как рождение ребенка, установление инвалидности и наступление пенсионного возраста;

– использование единой системы межведомственного электронного взаимодействия для получения сведений о гражданине, обратившимся с заявлением о получении отдельных мер социальной поддержки (в частности, осуществление ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет включительно);

– беззаявительный порядок предоставления единовременной выплаты семьям, имеющим детей[233];

– переход на прямые выплаты работникам из ФСС, без привлечения работодателей;

– создание единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО);

– развитие и обеспечение функционирования государственных информационных систем «Федеральный реестр инвалидов», «Единая автоматизированная вертикально интегрированная информационно-аналитическая система по проведению медико-социальной экспертизы»;

---

[232] В частности, персонифицированное уведомление граждан о возникновении возможности получения мер социальной поддержки при возникновении таких жизненных событий, как рождение ребенка, установление инвалидности и наступление пенсионного возраста.

[233] В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17.12.2020 № 797 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей».

– автоматизация процессов предоставления мер социальной поддержки на региональном и муниципальном уровне на основе подсистемы предоставления мер социальной защиты (поддержки) ЕГИССО[234].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что социальная сфера на сегодняшний день является одной из ведущих областей цифровизации государственного управления. Между тем, несмотря на проделанную колоссальную работу, время диктует необходимость качественного пересмотра порядка предоставления государственных услуг в рассматриваемой области.

Наиболее отчетливо это стало заметно в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19. Введенные ограничения на передвижение граждан предопределили необходимость более широкого внедрения цифровых сервисов, благодаря которым физические лица могли бы обращаться в государственные органы и внебюджетные фонды для получения мер социальной поддержки, а также необходимой им информации. Представляется, что, несмотря на возникшие сложности, ответственные за предоставление государственных услуг в социальной сфере органы и организации справились с поставленной перед ними задачей. В связи с этим особо следует выделить деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации – именно информация из ее автоматизированной информационной системы (главным образом из системы персонифицированного учета) активно использовалась иными субъектами (в частности, ФСС). Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, с одной стороны, привела к ускорению цифровизации социальной сферы, а с другой – к осознанию новой цифровой реальности и пониманию того, что дальнейшее развитие системы государственного (муниципального) управления социальной сферой связано именно с цифровизацией. Кроме того, практика использования информационных систем в период пандемии выявила слабость существовавшего подхода к межведомственному взаимодействию, а также проблемы, связанные с

[234] См.: Распоряжение Правительства РФ от 20.02.2021 № 431-р «Об утверждении Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 1634.

обеспечением совместимости отдельных информационных систем, существующих в автономном режиме, сопоставимость их данных.

«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, т.е. соответствующая информация направляется гражданам не в связи с их обращением, а по установлению факта наличия права на получение социальных выплат. Упрощается и способ получения социальных выплат – через систему «одного окна» без необходимости предоставления подтверждающих документов. Выплата будет происходить или посредством подачи заявления, или в установленных случаях и без такого заявления. Взаимодействие в системе «социального казначейства» происходит через единый электронный портал, которым выступают «Госуслуги».

Как отмечается в Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года[235], «Социальное казначейство» является моделью предоставления мер социальной поддержки, оказания государственных услуг в сфере социальной защиты федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления посредством использования единой цифровой платформы, обеспечивающей реализацию принципов клиентоцентричности государства, адресности и эффективности мер социальной поддержки.

Проект «социального казначейства» активно воплощается в жизнь. Так, например, в соответствии Федеральным законом от 06.12.2021 № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений статьи 4 Федерального закона “О прожиточном минимуме в Российской Федерации”»[236], начиная с 1 января 2022

[235] Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2021 г. № 431-р.
[236] СЗ РФ. 2021. № 50 (Часть III). Ст. 8416.

года предоставление, в том числе выплата и доставка, гражданам компенсаций и других выплат[237] осуществляется Пенсионным фондом России, а в настоящее время – ФПСС.

Следует отметить, что «социальное казначейство» предлагает новую парадигму взаимоотношения граждан и государства, в рамках которой последнее отходит от возложения ответственности за получение социальной выплаты исключительно на физическое лицо – новый подход основан на проактивности государственных органов и способствует перераспределению социальных выплат в пользу нуждающейся части населения.

Таким образом, можно сделать вывод, что «социальное казначейство» – это не отдельный орган и не направление деятельности Казначейства России, а новый подход к организации деятельности (в том числе межведомственному взаимодействию) группы органов, включающей Министерство труда и социальной защиты, Министерство финансов, Минцифры, ФНС и 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 оказания услуг;

– автоматизированности;

– проактивности;

– интегрированности разрозненных информационных систем в единую систему;

---

[237] За исключением предоставления компенсаций и других выплат военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, таможенных органов Российской Федерации, пенсионерам из числа этих лиц, в том числе работающим (независимо от места работы), гражданскому персоналу указанных федеральных органов исполнительной власти, а также пенсионерам из числа лиц, уволенных из федеральных органов налоговой полиции, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в том числе работающим (независимо от места работы), предусмотренных п. 5 (в части дополнительного оплачиваемого отпуска), 12 (в части ежемесячной денежной компенсации на питание ребенка), 13 и 15 ч. первой, ч. 2 и 4 (в части пособия на погребение) ст. 14, п. 3 и 4 ч. 1 ст. 15, п. 3 (в части среднего заработка), 4 - 6 и 13 ст. 17, п. 1 - 3, абз. 4 п. 4, п. 5, 7 - 10 ч. 1 ст. 18, п. 1 и 2, абз. 2 п. 3, п. 4, 6 и 7 ч. 2 ст. 19, п. 1 - 3 и абз. 4 п. 4 ч. 2 ст. 20, п. 3 ч. 1 ст. 25, ч. 1, 2 и 4 ст. 39, ст. 40 и 41 Федерального закона от 06.12.2021 № 409-ФЗ.

– персонифицированности;

– экстерриториальности[238].

Безусловно поддерживая проект по созданию «Социального казначейства», считая его своевременным и эффективным, мы, тем не менее, хотели бы указать на необходимость дальнейшей интеграции информационных систем в социальной сфере и областях, связанных с ней. В первую очередь, необходимо обратить внимание на вопросы правового регулирования и цифровизации рынка лекарственных средств.

За последние несколько лет система регулирования рынка лекарственных средств претерпела существенные изменения. В первую очередь это связано с пандемией коронавирусной инфекции COVID-19, а также недружественными действиями, предпринятыми США и примкнувшими к ним иностранными государствами и международными организациями. Все мы стали свидетелями недобросовестной конкуренции на глобальном рынке лекарственных препаратов, когда за счет искусственно создаваемых бюрократических барьеров существенно увеличивался срок сертификации российских вакцин против COVID-19. Параллельно с этим, целенаправленно проводимая информационная компания по дискредитации российских препаратов имела своей целью формирование несоответствующего действительности негативного представления об эффективности отечественных вакцин.

Кроме того, несмотря на заверения ряда западных политиков о том, что принимаемые в отношении Российской Федерации запретительные и ограничительные меры никак не коснутся простых граждан, реальность свидетельствует об обратном. Особенно ярко это проявляется в вопросах поставок зарубежных лекарственных средств на территорию России. Действительно, лекарственные препараты формально не попали под санкции, однако нарушение логистических цепочек привело к существенному увеличению сроков поставок лекарств, а также дефициту ряда инновационных препаратов. За последнее время

---

[238] Распоряжение Правительства РФ от 20.02.2021 № 431-р «Об утверждении Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 1634.

мы все убедились в «надежности» западных партнеров, нарушивших практически все принятые на себя обязательства. В связи с этим нельзя исключать, что в будущем будут предприняты более акцентированные меры недружественного характера в отношении рынка лекарственных средств России[239]. Таким образом, необходимо предпринять ряд опережающих действий, направленных на защиту прав и законных интересов граждан на обеспечение лекарственными препаратами, что, в конечном итоге, является важным условием поддержания национальной безопасности.

Среди мер, направленных на обеспечение национальной безопасности в лекарственной сфере, в первую очередь следует назвать параллельный импорт и принудительное лицензирование. Параллельный импорт позволяет закупать дефицитные лекарственные препараты в третьих странах без разрешения правообладателя – это наиболее простой способ обеспечения населения качественными зарубежными лекарствами в условиях санкционных ограничений.

Кроме того, на основании п. 1 ст. 1360 ГК РФ Правительство Российской Федерации имеет право в случае крайней необходимости, связанной с обеспечением обороны и безопасности государства, охраной жизни и здоровья граждан, принять решение об использовании изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя с уведомлением его об этом в кратчайший срок и с выплатой ему соразмерной компенсации. Очевидно, что должное и своевременное обеспечение населения качественными

---

[239] В соответствии с информацией Министерства обороны Российской Федерации, крупнейшие американские фармацевтические компании Pfizer и Moderna оказались вовлечены в военно-биологическую деятельность США на Украине. Полагаем, что подобная практика является неприемлемой и ее не следует оставлять без последствий – нельзя беспрепятственно извлекать доход на территории Российской Федерации и одновременно с этим ставить под угрозу ее национальную безопасность. Безусловно, требуется проведение дополнительного расследования фактов вовлечения фармацевтических компаний в деятельность биолабораторий на территории Украины, однако даже на основании имеющейся информации следует поставить вопрос о принятии правовых мер, направленных на создание и развитие института репутации на рынке лекарственных средств. Так, введение требования об обязательном нанесении на упаковки лекарственных препаратов информации о выявленных и подтвержденных фактах вовлечения в военно-биологическую деятельность, незаконные эксперименты на людях, а также факты нарушения иных общепринятых международных правил фармацевтической деятельности, приведет к падению спроса на лекарственные средства подобных организаций. Очевидно, что при наличии альтернативных лекарственных препаратов, граждане будут отдавать предпочтение товарам добросовестных производителей.

лекарственными препаратами одновременно относится и к вопросам поддержания безопасности государства, и к вопросам охраны жизни и здоровья граждан. В связи с этим, применение механизма принудительного лицензирования на рынке лекарственных средств в полной мере обосновано публичными интересами.

Развитие рынка лекарственных средств, несомненно связано с дальнейшей цифровизацией. В настоящее время в рамках Национального проекта «Здравоохранение»[240] реализуется Федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)». В рамках ЕГИСЗ создается централизованная система (подсистема) «Управление льготным лекарственным обеспечением», обеспечивающая обращение рецептов на лекарственные препараты, сформированных в форме электронных документов, организацию учета информации о лекарственном препарате и его обслуживании аптечными организациями, учет выданных рецептов с проверкой льготы пациента путем получения соответствующих первичных сведений из медицинских информационных систем; передачу данных о выданных рецептах в государственные информационные системы субъекта Российской Федерации.

На сегодняшний день проекты по созданию «Социального казначейства» и единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения реализуются параллельно друг другу, и их результаты никак не увязаны между собой. Между тем, полагаем, что интеграция ЕГИСЗ в систему «Социального казначейства» приведет к качественной трансформации государственного управления оборотом лекарственных средств – такой подход обеспечит информирование граждан о наличии у них права на получение лекарственных препаратов на льготных условиях в проактивном режиме, а также существенно упростит процедуру получения лекарств нуждающимися в этом гражданами.

Как уже было указано выше, наиболее важную роль в переходе к оказанию государственных услуг и осуществлению функций в формате «Социального

[240] Паспорт национального проекта «Здравоохранение», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // СПС «КонсультантПлюс».

казначейства» оказали государственные внебюджетные фонды. Вместе с тем, активная цифровизация деятельности указанных фондов привела к необходимости не только функциональной, но и структурной трансформации системы государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации.

2.3. Правовое положение государственных внебюджетных фондов в механизме осуществления государственных социальных расходов

Как отмечают Е.Ю. Грачева и Ю.К. Цареградская, возникновение государственных внебюджетных фондов «связано со специальными расходами органов исполнительной власти для финансирования важных социальных и экономических мероприятий государства»[241]. Таким образом, можно заключить, что государственные внебюджетные фонды (далее также – ГВФ) имеют целевую – социальную и экономическую – направленность.

Следует отметить, что появление института государственных внебюджетных фондов в России связано с переходом к рыночной экономике в конце XX в. До 1990-х годов потребность в особых централизованных фондах отсутствовала, поскольку все публичные расходы производились из бюджета. Начало рыночного строительства потребовало пересмотреть существовавшие подходы к структуре бюджетной системы, в частности, была образована целая система государственных внебюджетных фондов. Так, были созданы:

– Пенсионный фонд Российской Федерации;

– Фонд социального страхования;

– Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования;

– Федеральный дорожный фонд Российской Федерации[242];

---

[241] Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, О.В. Болтиновой. М., 2020. С. 196.

[242] Постановление ВС РФ от 23.01.1992 № 2235-1 «Об утверждении Порядка образования и использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 240.

– Федеральный и территориальные экологические фонды[243];

– Государственный фонд занятости[244].

На первоначальном этапе формирования современной бюджетной системы Российской Федерации государственные внебюджетные фонды рассматривались в качестве инструмента, обеспечивающего целевое расходование денежных средств. Полагаем, что описанный подход является наиболее простым и даже в определенной степени примитивным – структурное обособление части денежных средств в отдельном публичном фонде не требует качественной перестройки финансовых отношений. Можно сказать, что данный путь является экстенсивным, поскольку он приводит к количественному увеличению централизованных фондов денежных средств в рамках финансовой системы. Кроме того, он является в достаточной степени затратным, поскольку требует выделения денежных средств на обеспечение деятельности аппарата соответствующих фондов. Не следует забывать и о том, что бюджет каждого внебюджетного фонда в рамках бюджетного процесса принимается отдельно, а по итогам их деятельности составляется своя отчетность – чем больше такого рода фондов функционирует в рамках финансовой системы, тем больше нагрузка на представительные органы власти.

В то же время следует учитывать особенности рассматриваемого исторического этапа развития бюджетных отношений. Вследствие общей дестабилизации экономики долгое время бюджеты бюджетной системы РФ формировались с дефицитом. Для иллюстрации кризиса всей системы управления государственными финансами достаточно сказать, что в 1992 и 1993 году планирование ряда централизованных фондов осуществлялось поквартально[245].

Обособление государственных внебюджетных фондов было направлено на усиление гарантий соблюдения прав и законных интересов граждан – в первую

---

[243] Постановление Правительства РФ от 29.06.1992 № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации».

[244] Постановление ВС РФ от 08.06.1993 № 5132-1 «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 911.

[245] См., например: Закон РФ от 26.06.1992 № 3126-1 «О бюджете Федерального дорожного фонда Российской Федерации на II полугодие 1992 и 1992 год» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 32. Ст. 1863; Закон РФ от 06.02.1992 № 2296-1 «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на I квартал 1992 года» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 466.

очередь в социальной сфере (а также в иных, например, в сфере экологии). Таким образом в условиях недостаточного финансирования обеспечивалось целевое расходование аккумулированных денежных средств. В связи с этим, с учетом общего тяжелого финансового положения и политической нестабильности формирование института государственных внебюджетных фондов следует признать обоснованным.

Постепенно пришло осознание, что для обеспечения целевого характера расходования публичных денежных средств необходимо применять более эффективные механизмы. В связи с этим значительная часть государственных внебюджетных фондов была лишена самостоятельного статуса – они были «перенесены» в состав бюджетов. Так, например, в настоящее время дорожные фонды являются целевыми бюджетными фондами[246]. Экологические фонды сначала также включились в состав бюджетов, а затем их полностью упразднили[247]. Начиная с 2000-х годов в России на федеральном уровне функционировало всего три фонда – ПФР, ФСС и ФФОМС. Исходя из этого, можно сделать вывод, что современные государственные внебюджетные фонды носят *исключительно социальный характер* – они связаны с обязательным государственным социальным страхованием[248]. Иные виды государственных внебюджетных фондов, не носивших социального характера, были упразднены.

Следует отметить, что 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;

---

[246] Согласно п. 1 ст. 179.4 БК РФ дорожный фонд – часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

[247] Ситник А.А. «Зеленые» финансы: понятие и система // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 2 (135). С. 69 – 70.

[248] Финансовое право : учебник / отв. ред. И.В. Рукавишникова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2021. С. 190.

2. как субъект – действует в организационно-правовой форме государственного внебюджетного фонда, являющегося типом государственного учреждения[249]. 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. Здесь же следует отметить, что действующее бюджетное законодательство не предусматривает возможности создания муниципальных внебюджетных фондов. Представляется, что это обусловлено целым рядом причин:

– во-первых, муниципальные образования не осуществляют функций в сфере обязательного социального страхования;

– во-вторых, объем денежных средств, находящихся в распоряжении отдельных муниципальных образований, сравнительно невелик, в связи с чем они не смогут создать внебюджетный фонд, который смог бы достаточно эффективно осуществлять свои функции;

– в-третьих, внебюджетные фонды требуют наличия компетенций в сфере управления и контроля за деятельностью данных фондов, которыми муниципальные образования зачастую не обладают;

[249] Часть 1 ст. 2 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации».

– в-четвертых, образование муниципальных внебюджетных фондов привело бы к излишнему усложнению бюджетной системы и, как следствие, потере эффективности управления ею;

2. централизованными – имеют особый порядок разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением. Между тем, А.Ю. Ильин, говоря о внебюджетных фондах (в том числе о государственных внебюджетных фондах), относит их к числу децентрализованных государственных финансов[250]. Мы не можем согласиться с подобным мнением, поскольку ГВФ:

– формируются в процессе перераспределения ВВП через налоговые и неналоговые платежи[251];

– предназначены для финансового обеспечения общественных потребностей, формирующихся на макроэкономическом уровне[252];

– имеют особую форму внешнего выражения в виде закона;

– принимаются в особом порядке в соответствии со строго определенной бюджетным законодательством процедурой представительным (законодательным) органом Российской Федерации (субъекта РФ);

– отчет об исполнении государственных внебюджетных фондов также принимается согласно установленной бюджетным законодательством процедуре.

Кроме того, государственные внебюджетные фонды согласно ст. 10 БК РФ являются неотъемлемой частью бюджетной системы Российской Федерации – даже чисто с формальной точки зрения следует говорить о том, что в состав бюджетной системы не могут входить децентрализованные фонды.

Все сказанное позволяет с полной уверенностью говорить, что государственные внебюджетные фонды – это централизованные фонды денежных средств;

---

[250] Финансовое право: учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой; отв. ред. А.Ю. Ильин. М.: Проспект, 2019. С. 221.
[251] Финансы, деньги и кредит : учебник и практикум для вузов / под ред.Д. В. Буракова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2022. С. 231.
[252] Там же.

3. внебюджетные – средства, аккумулируемые в государственных внебюджетных фондах обособлены в отдельные от бюджетов публично-правовых образований фонды. Вместе с тем, следует отметить, что 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. Полагаем, что поскольку все существующие на сегодняшний день фонды носят ярко выраженный социальный характер, правильнее их было бы именовать «*государственными социальными фондами*».

4. социальные – как уже отмечалось, фонды создаются для организационного и финансового обеспечения деятельности государства в рамках системы обязательного государственного социального страхования, в том числе:

– пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования;

– обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

– обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

– обязательного медицинского страхования;

– осуществления иных государственных функций и полномочий;

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.

Исторически первым на современном этапе развития финансовой системы России был создан Пенсионный фонд РСФСР (в последующем переименован в Пенсионный фонд РФ). Как можно судить из содержания Постановления Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 № 442-1[253], изначально предполагалось, что данный государственный внебюджетный фонд будет выступать в качестве кредитной организации – об этом свидетельствует абз. 2 п. 1 названного нормативного правового акта, признававший Пенсионный фонд РСФСР самостоятельным кредитно-финансовым учреждением, которое осуществляет деятельность согласно Закону о банках и банковской деятельности. Вместе с тем необходимо отметить, что ни на тот момент, ни в последующем в российской правовой системе «финансово-кредитное учреждение» не было закреплено в качестве отдельного вида юридического лица. По сути, предполагалось, что ПФР будет выступать правительственной кредитной организацией. Вместе с тем, правильно определив финансово-правовую природу нового института, тем не менее неверно был установлен вид соответствующей финансовой организации. Как было верно отмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П, ПФР выполнял функции страховщика, осуществляющего оперативное управление средствами обязательного (государственного) пенсионного страхования[254]. Данный вывод нашел свое отражение в принятом в том же году Федеральном законе от 15.12.2001 № 167-ФЗ[255], согласно ст. 5 которого ПФР признавался:

во-первых, государственным учреждением – закон четко установил организационно-правовую форму государственного внебюджетного фонда в соответствии с действующим законодательством;

---

[253] Постановление ВС РСФСР от 22.12.1990 № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 415. Утратило юридическую силу.

[254] Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2001. № 27. Ст. 2804.

[255] Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

во-вторых, страховщиком – определена функциональная роль государственного внебюджетного фонда в рамках финансовой системы России.

Параллельно с названным законом продолжали действовать положения Постановления Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 № 442-1 – в части не противоречащей Федеральному закону от 15.12.2001 № 167-ФЗ.

Заметим, что нормативное правовое регулирование деятельности другого государственного внебюджетного фонда – Фонда социального страхования – осуществлялось несколько иным образом. Данный фонд был образован на основании Указа Президента РФ от 07.08.1992 № 822[256] и в соответствии с п. 1 этого нормативного правового акта, также как и ПФР, признавался финансово-кредитным учреждением Российской Федерации. Позднее было принято Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101[257], утвердившее положение о ФСС. Согласно п. 1 и 2 указанного положения, ФСС признавался финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ, которое управляет средствами государственного социального страхования. Следовательно, долгое время правовое положение ФСС определялось на подзаконном уровне. В дальнейшем были приняты федеральные законы, регулирующие отдельные виды страхования, входящие в сферу ответственности ФСС[258]. И если Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ просто констатировал тот факт, что ФСС является страховщиком по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, то ст. 2.2. Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ не только признавала рассматриваемый государственный внебюджетный фонд страховщиком по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, но также

---

[256] Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 6. Ст. 319. Утратил юридическую силу.

[257] Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 8. Ст. 599. Утратило юридическую силу.

[258] Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

содержало положение, согласно которому правовой статус ФСС определяется отдельным законом. Соответствующий закон так и не был принят. Таким образом, более 12 лет с того момента, когда начала действовать названная норма[259], законодатель не предпринимал никаких действий по разработке соответствующей нормативной правовой базы, определявшей правовой статус ФСС. Более того, расширительное толкование ч. 3 ст. 2.2. Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что деятельность *каждого* государственного внебюджетного фонда должна регулироваться отдельным законом. Полагаем, что это в полной мере оправдано тем значением, которое соответствующие фонды имеют для организации системы обязательного государственного социального страхования. Между тем до недавнего времени правовое регулирование деятельности ПФР и ФСС носило обрывочный, несистематизированный характер – как уже говорилось, правовой статус данных органов определялся подзаконными нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами упраздненного Верховного Совета РСФСР (в части, не противоречащей действующему законодательству и нормативным правовым актам первой группы), а также БК РФ, регулирующего правовое положение государственных внебюджетных фондов как участников бюджетного процесса и как его объекта (т.е. как фонда денежных средств), и федеральных законов, определявших правовое положение данных фондов как страховщиков по отдельным видам обязательного социального страхования. Такое положение дел не соответствовало ни правилам юридической техники, ни потребностям правоприменительной практики.

Сказанное в полной мере относится и к третьему федеральному внебюджетному фонду – Федеральному фонду обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС). Впервые положение о ФФОМС было утверждено

---

[259] Статья 2.2. была включена в Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2009 № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3739.

Постановлением ВС РФ от 24.02.1993 № 4543-1[260]. В последующем действующий в настоящее время Устав ФФОМС был утвержден Постановлением Правительства РФ от 29.07.1998 № 857[261]. Согласно п. 3 Устава ФФОМС он также признается самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением. Правовое положение ФФОМС как страховщика по обязательному медицинскому страхованию регулируется Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ[262].

Следует отметить, правовой статус государственных внебюджетных фондов не является статичным и на протяжении более чем тридцати лет существования перечисленных выше фондов он претерпевал изменения. Так, в период с 1 января 2010 года по 1 января 2017 года на основании Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ[263] ПФР и ФСС осуществляли функции по контролю за уплатой страховых взносов[264]. Вместе с тем подобный подход к администрированию страховых взносов на обязательное социальное страхование нашел свою обоснованную критику в науке финансового права[265]. Действительно, множественность субъектов контроля в рассматриваемой сфере приводила к увеличению административной нагрузки как на страховщиков, так и на самих страхователей. Очевидно, что в Российской Федерации существовал более

---

[260] Постановление ВС РФ от 24.02.1993 № 4543-1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год» // РГ. 1993. Утратило юридическую силу.

[261] Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

[262] Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

[263] Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3738. Утратил юридическую силу.

[264] В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов в государственные внебюджетные фонды (далее - контроль за уплатой страховых взносов) осуществляли Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы в отношении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых в Пенсионный фонд Российской Федерации, и страховых взносов на обязательное медицинское страхование, уплачиваемых в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, и Фонд социального страхования Российской Федерации и его территориальные органы в отношении страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, уплачиваемых в Фонд социального страхования Российской Федерации.

[265] См.: Якубов Т.А. Финансово-правовое регулирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2016. – 187 с.

подходящий орган для осуществления функций по администрированию и контролю за уплатой обязательных платежей – Федеральная налоговая служба. В конечном итоге, начиная с 2017 года, на ФНС и были возложены указанные функции.

Вместе с тем, полагаем, что именно в этот период пришло понимание неэффективности существовавшей системы федеральных внебюджетных фондов. Все перечисленные выше фонды осуществляли одну и ту же главную функцию - страховщика по обязательному государственному социальному страхованию. Несмотря на тот факт, что каждый вид обязательного государственного социального страхования обладает своими особенностями, их правовая природа едина[266]. В.В. Райзберг указывает на то, что обязательное государственное социальное страхование представляет собой установленную, контролируемую и гарантированную государством систему обеспечения, поддержки престарелых, нетрудоспособных за счет государственного страхового фонда, а также коллективных и частных страховых фондов[267]. В науке предлагаются и иные определения социального страхования[268].

Как бы то ни было, множественность внебюджетных фондов представляла собой рудимент постперестроечной экономики. С учетом несистематизированности источников нормативного правового регулирования

---

[266] На основании ст. 1 Модельного закона о государственном социальном страховании, государственное социальное страхование является частью системы социального обеспечения, организованной государством в интересах застрахованных с целью обеспечения государственных гарантий от возможных последствий социальных и/или профессиональных рисков и заключается в материальном обеспечении застрахованных лиц, оказании им социальной, медицинской и реабилитационной помощи.

[267] Райзберг В.В. Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1998. С. 324.

[268] Так, предлагается определять социальное страхование как обязательную систему отношений по перераспределению доходов, которая обеспечивает формирование из страховых взносов работников и работодателей специальных фондов и использование средств этих фондов для компенсации утраты трудового дохода застрахованных лиц вследствие действия определенных универсальных социальных рисков (Страхование: учебник для вузов / под ред. Л. А. Орланюк-Малицкой, С. Ю. Яновой. — 4-е изд. — М.: Издательство Юрайт, 2022. С. 74.) Кроме того, социальное страхование определяется как экономические отношения между экономическими агентами: предприятиями – работодателями, уплачивающими страховые взносы во внебюджетные социальные страховые фонды, властными структурами на федеральном и региональном уровнях, которые формируют за счет взносов денежные социальные фонды, и гражданами, не учитывающими в общественном труде и получающими социальные выплаты, т.е. пособия по безработице, беременности и родам, уходу за ребенком, пенсии по старости, инвалидности, при потере кормильца и т.д. (Страхование в 2 ч. Часть 1 : учебник и практикум для вузов / под ред. Е. В. Дик, И. П. Хоминич. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2022. С. 73).

деятельности государственных внебюджетных фондов, устаревания и фактического несоответствия многих их норм текущей модели правового регулирования, отсутствия «профильных» законов, определяющих их правовой статус, и того факта, что высший представительный орган Российской Федерации так и не принял такие законы за 30 лет существования внебюджетных фондов, можно сделать вывод о том, что данная ситуация устраивала как собственно внебюджетные фонды, так и органы законодательной и исполнительной власти. Между тем в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19, сопровождавшийся массовым переходом к оказанию государственных (муниципальных) услуг в цифровой форме, очевидной стала необходимость оптимизации структуры управления публичными финансами в сфере социального обеспечения.

В этих целях принят Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» (далее – Закон № 236-ФЗ) в соответствии с которым ПФР и ФСС были объединены в единый государственный внебюджетный фонд (если быть более точным, ПФР был переименован в ФПСС, а к нему присоединен ФСС[269]). Исходя из содержания пояснительной записки к соответствующему законопроекту, основными причинами реорганизации ПФР и ФСС стало расширение функций, выполняемых фондами (поскольку помимо того, что фонды выступают в качестве страховщиков по отдельным видам обязательного государственного социального страхования, на них также были возложены отдельные государственные функции), а также переход к модели предоставления социальных услуг в режиме «Социального казначейства»[270]. В связи с этим, в целях реализации Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы принято решение об объединении ПФР и ФСС в целях:

[269] Часть 1 ст. 18 Закона № 236-ФЗ.

[270] 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).

– оптимизации структуры названных государственных внебюджетных фондов, в частности посредством организации единых офисов, сокращения их количества и повышения эффективности управления такими офисами;

– централизации процесса установления социальных выплат, а также в целом централизации предоставляемых на федеральном уровне социальных услуг государственных внебюджетных фондов;

– консолидации административно-хозяйственной деятельности (в частности ведения бухгалтерского учета);

– сокращения издержек на финансирование деятельности фондов;

– централизации обеспечивающих функций фондов (в части бюджетного учета и отчетности, государственных услуг, кадрового учета и т.д.)[271];

– унификации и объединения информационных систем ПФР и ФСС, ускорения процесса цифровой трансформации социальной сферы, упрощения межведомственного взаимодействия по вопросам предоставления информации, содержащейся в базах государственных внебюджетных фондов.

Полагаем, что даже один факт принятия закона, определяющего правовое положение ФПСС, имеет неоценимое значение, поскольку тем самым признается фундаментальная роль рассматриваемого фонда для реализации основных направлений государственной политики в социальной сфере. Кроме того, данный закон предоставляет возможность для определения места ФПСС в системе субъектов правоотношений (в том числе бюджетных и социальных). Считаем, что принятие рассматриваемого закона будет способствовать развитию как финансового права (в первую очередь, бюджетного), так и права социального обеспечения.

В Законе № 236-ФЗ законодатель отказался от использования словосочетания «финансово-кредитное учреждение» применительно к ФПСС. Данный подход следует признать в полной мере оправданным – теперь четко установлено, что государственный внебюджетный фонд представляет собой тип государственного

[271] 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).

учреждения. Следовательно, ФПСС, равно как ФОМС и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, являются некоммерческими организациями[272] и извлечение прибыли не служит основной целью их деятельности. Это в полной мере отражает публично-правовое предназначение указанных фондов.

Полномочия учредителя в отношении ФПСС осуществляет Правительство РФ, а функции по координации его деятельности возложены на Министерство труда и социальной защиты РФ. При этом интересно отметить, что в соответствии с ч. 14 Закона № 236-ФЗ прямо предусмотрена субсидиарная ответственность Российской Федерации по обязательствам ФПСС, которые связаны с осуществлением функций, возложенных на него в соответствии с законодательством РФ, в частности функций по обязательному социальному страхованию, выплате пенсий, пособий, предоставлению мер социальной защиты и т.д. При этом во всех иных случаях Российская Федерация не несет субсидиарной ответственности по обязательствам Фонда[273]. Таким образом разграничиваются случаи, когда ФПСС действует в публично-правовом интересе от имени и по воле государства, и иные случаи, когда данный фонд выступает в качестве участника гражданского оборота.

Функции и полномочия ФПСС перечислены в ст. 5 Закона № 236-ФЗ. Вместе с тем необходимо обратить внимание, что в данной статье раскрываются полномочия указанного фонда только как участника социальных правоотношений, а правовое положение ФПСС как субъекта бюджетных, информационных и международных правоотношений содержатся в иных статьях. С одной стороны,

---

[272] В соответствии с ч. 17 ст. 2 Закона № 236-ФЗ положения Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» о юридических лицах применяются к Фонду, его территориальным органам постольку, поскольку иное не предусмотрено Законом № 236-ФЗ.

[273] Согласно ч. 16 ст. 2 Закона № 236-ФЗ Российская Федерация не отвечает по обязательствам Фонда, не связанным с осуществлением Фондом функций по обязательному пенсионному страхованию, обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, выплатой пенсий, пособий, предоставлением отдельным категориям граждан иных мер социальной защиты (поддержки), а также с выполнением иных функций и полномочий, возложенных на Фонд законодательством Российской Федерации.

подобный подход к структурированию норм Закона № 236-ФЗ позволяет логически разграничить различные правовые статусы ФПСС, не приводя к излишнему увеличению объема статьи и ее структурной «перегрузке». Кроме того, это позволяет подчеркнуть приоритет социально-правового статуса ФПСС. С другой стороны, полагаем, что в ст. 5 рассматриваемого закона, хотя бы в ограниченном объеме, должны найти свое отражение нормы, раскрывающие иные аспекты правового статуса ФПСС.

Бюджетно-правовой статус ФПСС определяется в ст. 10 Закона № 236-ФЗ. 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. Полагаем, что в данном случае уместно использовать термин «подбюджет», введенный О.А. Ногиной. Характеризуя бюджет ФСС, указанный автор отметила, что в его рамках формируются два «внутренних» подбюджета по разным видам страхования[274]. Аналогичным образом и в бюджете ФПСС также формируются отдельные «подбюджеты», аккумулирующие в себе средства, которые расходуются на финансовое обеспечение разных видов социального страхования. Возможность выделения подобного рода «подбюджетов» является одной из особенностей бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Важность выделения «подбюджетов» связана с тем, что средства, направляемые на финансирование конкретного вида обязательного социального страхования, согласно ч. 5 ст. 10 Закона № 236-ФЗ не могут служить источником финансирования исполнения обязательств по иному виду обязательного социального страхования. Также они не могут выступать источником финансирования иных расходов ФПСС[275].

---

[274] Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: автореф. дисс. … докт. юрид. наук. М., 2013. С. 26.

[275] Кроме того, в соответствии с ч. 6 ст. 10 Закона № 236-ФЗ средства бюджета Фонда, предусмотренные на исполнение обязательств, не связанных с осуществлением Фондом функций по обязательному пенсионному страхованию, обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, не могут являться источником покрытия

Представляется, что наиболее важными для характеристики бюджетно-правового положения бюджетов государственных внебюджетных фондов являются вопросы, связанные с доходами, расходами, расходными обязательствами и обеспечением сбалансированности соответствующих бюджетов.

Согласно ч. 3 ст. 10 Закона № 236-ФЗ бюджет ФПСС формируется за счет доходов, определенных бюджетным законодательством. Интересно отметить, что перечень доходов бюджетов определяется в разделе II БК РФ. Вместе с тем, указанный раздел не содержит положений, регулирующих вопросы формирования доходной части бюджетов государственных внебюджетных фондов – перечень соответствующих доходов закрепляется в ст. 146 БК РФ, которая содержится в гл. 17 «Бюджеты государственных внебюджетных фондов». С одной стороны, подобное структурирование бюджетного законодательства служит утилитарным целям практической деятельности, сосредотачивая в одной главе наиболее важные нормы, регулирующие вопросы составления, рассмотрения и утверждения, исполнения и контроля за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов, формирования их доходов и осуществление расходов. Однако, с другой стороны, это нарушает логику бюджетного права, поскольку бюджеты внебюджетных фондов являются неотъемлемой частью бюджетной системы Российской Федерации.

Как бы то ни было, в настоящее время бюджетное законодательство выделяет три вида доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов:

1. налоговые доходы – после отмены ЕСН и перехода к взиманию страховых взносов как основного источника финансирования системы государственного социального страхования, налоговые поступления занимают незначительную часть доходов рассматриваемых бюджетов. Исключение составляют отдельные

недостаточности финансирования исполнения обязательств по обязательному пенсионному страхованию и обязательному социальному страхованию.

налоговые платежи, поступающие в бюджет в связи с применением специальных налоговых режимов[276];

2. неналоговые доходы – главный доходный источник государственных внебюджетных фондов. К неналоговым доходам, в частности, относятся страховые взносы (дополнительные страховые взносы) по отдельным видам обязательного социального страхования[277], недоимки, пени и штрафы (по страховым взносам, а также суммы, поступающие в результате возмещения ущерба).

К неналоговым доходам также относятся доходы от размещения временно свободных средств государственных внебюджетных фондов. Следует отметить, что проблема неэффективности инвестиционной деятельности внебюджетных фондов уже на протяжении многих лет продолжает выступать предметом научной дискуссии ведущих представителей науки финансового права. Очевидно, что

[276] В соответствии с п. 12 ст. 241 БК РФ доходы от уплаты минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единого сельскохозяйственного налога, погашения задолженности по единому социальному налогу и соответствующих пеней и штрафов по ним за налоговые периоды, указанные в статье 37 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”», распределяются между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с нормативами, предусмотренными статьей 37 указанного Федерального закона.

[277] В частности, на основании пп. 1 п. 1 ст. 146 БК РФ к неналоговым доходам ФСПП относятся страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в виде доходов от уплаты страховых взносов, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, - по нормативу 72,8 процента, если иное не установлено указанным подпунктом; страховые взносы на обязательное пенсионное страхование за расчетные периоды, истекшие до 1 января 2023 года; страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в виде доходов от уплаты страховых взносов, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, отдельными категориями плательщиков страховых взносов в совокупном фиксированном размере - по нормативу 80,1078 процента; страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемые отдельными категориями плательщиков страховых взносов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах с дохода, превышающего 300 000 рублей за расчетный период; страховые взносы по дополнительным тарифам на обязательное пенсионное страхование, установленным статьей 428 Налогового кодекса Российской Федерации; страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемые лицами, добровольно вступившими в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию; дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, зачисляемые в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, а также ряд иных взносов.

действующий механизм финансового обеспечения деятельности государственных внебюджетных фондов не справляется с возложенными на него задачами, что наглядно проявляется в несбалансированности соответствующих бюджетов (в частности, в недостаточности средств на покрытие обязательств в рамках пенсионного страхования). Представляется, что решение данной проблемы неотъемлемым образом связано с повышением результативности инвестиционной деятельности внебюджетных фондов.

Обращая внимание на пробелы правового регулирования инвестирования временно свободных денежных средств фондов и средств финансовых резервов государственных внебюджетных фондов, О.А. Ногина отметила необходимость:

– включить в бюджетное законодательство определение временно свободных денежных средств рассматриваемых фондов;

– установить перечень финансовых инструментов для финансирования временно свободных денежных средств;

– закрепить пределы полномочий органов управления фондов по инвестированию временно свободных денежных средств;

– определить процедуру изъятия временно свободных денежных средств из процесса инвестирования (в случае возникновения соответствующей необходимости для финансового обеспечения основной деятельности фондов)[278].

К сожалению, следует констатировать, что большая часть указанных проблем до сих пор не получила своего решения. Вместе с тем, необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство.

Как уже отмечалось, начиная с 1 января 2021 года, вступили в действие положения бюджетного законодательства, регламентирующие порядок казначейского обслуживания, включая вопросы управления остатками средств на едином казначейском счете. При этом в разрезе единого казначейского счета открыты казначейские счета, включая казначейские счета бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Получается, что Федеральное казначейство теоретически может управлять ликвидностью, т.е.

[278] Ногина О.А. Указ соч. С. 14.

размещать свободные денежные средства государственных внебюджетных фондов. Вместе с тем, на сегодняшний день, согласно Правилам зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11.07.2020 № 1020[279], данный документ определяет порядок и правила зачисления соответствующих денежных средств в *федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ*. Можно сделать вывод, что Федеральное казначейство не может управлять остатками по казначейским счетам государственных внебюджетных фондов. Данный подход, безусловно, имеет несомненный плюс: он позволяет отграничить денежные средства, которые направляются на финансирование обязательного государственного социального страхования, от иных средств бюджетов бюджетной системы. За инвестирование временно свободных денежных средств государственных внебюджетных фондов отвечают непосредственно органы управления данных фондов. Вместе с тем, полагаем, что рассматриваемые полномочия могут быть безболезненно переданы Федеральному казначейству. Следует отметить, что и Казначейство России, и государственные внебюджетные фонды находятся в ведении Правительства РФ[280]. Реализация сформулированного выше предложения позволила бы государственным внебюджетным фондам сосредоточиться на своей основной деятельности – выполнении функций страховщиков по обязательному государственному социальному страхованию, не отвлекая ресурсы на осуществление непрофильных видов деятельности. Вместе с тем, по нашему мнению, особый характер аккумулируемых в указанных фондах денежных средств требует принятия специального нормативного правового акта, регламентирующего перечень финансовых инструментов и иные условия размещения временно свободных денежных средств государственных внебюджетных фондов;

---

[279] Постановление Правительства РФ от 11.07.2020 № 1020 «О порядке и случаях зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4673.

[280] Федеральное казначейство – как орган исполнительной власти, находящийся в ведении Министерства финансов РФ, а государственные внебюджетные фонды – как государственные учреждения, функции учредителя которых выполняет Правительство РФ.

3. безвозмездные поступления – денежные средства, поступающие в виде межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы, а также применительно к бюджету ФПСС – безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов. Следует отметить, что Федеральным законом от 14.07.2022 № 264-ФЗ в рассматриваемую группу доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов также были включены безвозмездные поступления от нерезидентов, которые ранее не упоминались в ст. 146 БК РФ, хотя и были перечислены в общем списке доходов бюджетов, закрепленных в ст. 20 БК РФ.

Говоря о расходах государственных внебюджетных фондов, следует отметить, что согласно п. 1 ст. 147 БК РФ они осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации[281]. Можно выделить две основные группы расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов:

– расходы, непосредственно связанные с выполнением функций страховщика по обязательному государственному социальному страхованию;

– расходы, связанные с обеспечением деятельности государственных внебюджетных фондов. Так, на основании ч. 7 ст. 10 Закона № 236-ФЗ в составе бюджета ФПСС отдельно учитываются расходы на ведение дела (финансовое и материально-техническое обеспечение его текущей деятельности)[282].

В соответствии со ст. 13 и 14 БК РФ бюджеты федеральных государственных внебюджетных фондов предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, а бюджеты территориальных внебюджетных фондов – для исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Заметим, что именно это обуславливает разный подход к институциональному построению

[281] Включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

[282] По конкретному виду обязательного социального страхования и по осуществлению других установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации полномочий Фонда в объеме, установленном федеральным законом о бюджете Фонда.

системы обязательного медицинского страхования, с одной стороны, и иных видов обязательного социального страхования – с другой. Применительно к обязательному медицинскому страхованию образованы как федеральный, так и территориальные фонды. В свою очередь, обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний осуществляются только на федеральном уровне, что исключает необходимость создания территориальных внебюджетных фондов. Тем не менее, ФПСС согласно ч. 1 ст. 8 Закона № 236-ФЗ создает территориальные органы, обособленные подразделения, а также подведомственные Фонду учреждения – таким образом обеспечивается представительство рассматриваемого внебюджетного фонда на территории субъектов Российской Федерации.

Согласимся с О.А. Ногиной, выделяющей два основных вида расходных обязательств государственных внебюджетных фондов: страховое расходное обязательство[283] (обязательство страховщика по осуществлению страховых выплат при наступлении страхового случая) и нестраховое расходное обязательство, включающее иные расходные обязательства.

Государственные внебюджетные фонды также являются участниками межбюджетных отношений, возникающих, в частности, в процессе предоставления им межбюджетных трансфертов. Следует отметить, что случаи, когда государственные внебюджетные фонды могут выступать в качестве получателей межбюджетных трансфертов, могут существенно отличаться друг от друга. Так, средства иных бюджетов бюджетной системы могут служить источником финансирования дефицита государственных внебюджетных фондов. Кроме того,

---

[283] Страховое расходное обязательство государственного внебюджетного фонда определяется О.А. Ногиной как организационно-правовой механизм, обеспечивающий исполнение денежного обязательства государственного внебюджетного фонда как публичного страховщика по осуществлению страховых выплат при наступлении страхового случая и формирующий бюджетное обязательство государственного внебюджетного фонда по предоставлению физическому или юридическому лицу, субъекту РФ денежных средств в размере, определенном в соответствии с законодательством, из бюджета соответствующего государственного внебюджетного фонда. Ногина О.А. Указ соч. С. 15.

межбюджетные трансферы могут также предоставляться государственным внебюджетным фондам в связи с выполнением социальных обязательств со стороны публично-правовых образований. Наиболее ярким примером служит покрытие расходов ФПСС в связи с выплатой денежных средств лицам, имеющим право на получение пенсий по государственному пенсионному обеспечению – финансовая база для выплаты указанных пенсий формируется не за счет страховых взносов, а посредством перечисления денежных средств из иных бюджетов бюджетной системы РФ.

Представляется, что наиболее полная классификация межбюджетных трансфертов государственных внебюджетных фондов была дана в докторской диссертации О.А. Ногиной. В частности, в зависимости от ситуации, сопровождающейся денежных средств из иных бюджетов, автор выделяет трансферты, выплачиваемые:

– для осуществления выплат нестрахового характера;

– в целях обеспечения сбалансированности бюджетов ГВФ для снижения уровня их дефицита;

– для увеличения страховых выплат в рамках отношений по обязательному социальному страхованию;

– в целях межбюджетного регулирования финансового обеспечения страховых случаев;

– в целях финансового обеспечения передаваемых федеральных полномочий на уровень субъектов РФ[284].

Также в зависимости от источника О.А. Ногина выделяет:

– «внешние» межбюджетные трансферты – денежные средства, перечисляемые из федерального или регионального бюджета в бюджет государственного внебюджетного фонда (или наоборот);

[284] Ногина О.А. Указ соч. С. 17.

– «внутренние» межбюджетные трансферты – денежные средства, перечисляемые из одного государственного внебюджетного фонда в другой (например, из ФФОМС и ТФОМС)[285].

В зависимости от внешней формы выражения можно выделить межбюджетные трансферы, предоставляемые государственным внебюджетным фондам в виде:

– дотаций;

– субсидий;

– субвенций;

– иных межбюджетных трансфертов[286].

Здесь же следует обратить внимание на ряд недостатков в системе правового регулирования межбюджетных трансфертов государственным внебюджетным фондам. Как мы уже говорили выше, большая часть норм, 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[287].

При этом в ст. 129 БК РФ, устанавливающей формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, трансферты государственным внебюджетным фондам не дифференцируются[288]. Более

---

[285] Ногина О.А. Указ соч. С. 37.

[286] Ногина О.А. Указ соч. С. 38.

[287] На основании п. 5 ст. 242 БК РФ не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетные трансферты, предоставленные бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение 15 рабочих дней текущего финансового года, если иное не установлено федеральным законом о бюджете государственного внебюджетного фонда Российской Федерации.

[288] Так, согласно ст. 129 БК РФ межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме: дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации; субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации; субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации; иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации; межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов. Таким образом, невозможно понять, в каких формах предоставляются такие межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

конкретные положения содержатся в ст. 135 БК РФ, согласно которой из бюджетов субъектов РФ бюджету государственного внебюджетного фонда Российской Федерации выделяются субвенции. Подробнее порядок предоставления таких субвенций регулируется ст. 138.6 БК РФ. Вместе с тем анализ положений бюджетного законодательства, закрепляющих порядок предоставления межбюджетных трансфертов государственных внебюджетных фондов, позволяет сделать вывод об их обрывочном и несистематизированном характере. Полагаем, что решению данной проблемы способствовало бы включение в текст БК РФ отдельной статьи, посвященной этому вопросу. В данной статье считаем необходимым указать формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам государственных внебюджетных фондов, условия их предоставления, а также случаи выделения межбюджетных трансфертов *из* государственных внебюджетных фондов – в настоящее время БК РФ ограничивается лишь констатацией факта, того, что соответствующие случаи могут быть предусмотрены в законодательстве Российской Федерации[289].

[289] В соответствии с п. 2 ст. 147 БК РФ законодательством Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление дотаций и (или) иных межбюджетных трансфертов из бюджета государственного внебюджетного фонда бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Глава 3. Правовое регулирование расходных обязательств государства в социальной сфере

3.1. Расходные обязательства в системе финансовых обязательств

Поскольку Российская Федерация в соответствии с конституционными принципами является социальным государством, то для реализации данного принципа необходимо наличие определенных денежных средств, аккумулированных как в централизованных, так и децентрализованных фондах. Любая функция государства, включая и социальную, получает определенный объем денежных средств, предусмотренных в рамках ее финансирования. Поскольку финансирование осуществляется в рамках бюджетного процесса и является строго регламентированной процедурой, то необходимо проанализировать сущность и содержание расходных обязательств в структуре бюджета и системе финансовых обязательств.

Несмотря на то, что в финансовом праве используется конструкция обязательств, это не значит, что обязательства тождественны обязанностям, а отношения становятся частно-правовыми. Финансовые правоотношения обязательственного характера являются публично-правовыми, что и будет обосновано на примере анализа финансовых обязательств и их видов, в частности, расходных.

Прежде чем раскрывать сущность и содержание расходных обязательств государства в социальной сфере, необходимо проанализировать содержание финансовых обязательств в контексте финансового права и определить место расходных обязательств в системе финансовых обязательств. Поскольку данная отрасль права является публичной, следовательно, финансово-правовые нормы регулируют общественные отношения с целью удовлетворения публичных интересов, которые реализуются посредством финансовой деятельности. Соответственно, на государство возлагается обязанность создать необходимые

условия для достижения необходимого уровня общественного развития. Таким образом получается, что данная обязанность существует как финансовое обязательство.

Обращаясь к трактовке данных понятий в словарях, можно увидеть, что С.И. Ожегов обязательство раскрывает как «официально данное обещание», причем уточняет его письменную форму и указывает на безусловность его выполнения, а также рассматривает его как «документ о займе денег, ценностей»[290]. Аналогичное понимание обязательства приводит и Д.Н. Ушаков, который указывает на то, что обязательство – это «обещание или договор, ставящий принявшего его в необходимость обязательно выполнить условленное»[291].

Традиционно в отечественной науке считается, что термин «обязательство» является гражданско-правовым и следовательно, наиболее разработан в теории гражданского права. С позиции гражданско-правовой науки и гражданского законодательства в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, например, передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и пр.., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор, в свою очередь, имеет право требовать от должника исполнения его обязанности[292]. Основаниями возникновения обязательств являются договоры и иные сделки, причинение вреда, неосновательное обогащение и другие, которые регламентированы законодателем.

В настоящее время категория «обязательство» вошла в научный оборот, законодательство и судебную практику применительно к финансовым правоотношениям, в контексте финансового обязательства. Правда, следует отметить, что данная юридическая конструкция изначально появилась в рамках правоприменительной практики, а уже потом начала обсуждаться в рамках

---

[290] Цит. по: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 2008. С.573.
[291] Цит. по: Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка. М., 2010. С. 632.
[292] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ//Собрание законодательства РФ .1994. № 32. Ст. 3301.

научных дискуссий специалистами частного и публичного права, которые высказывают неоднозначные позиции.

В частности, Е.А. Суханов, отмечает, что использование термина «обязательства» в публично-правовом контексте связано с попыткой обоснования применения элементов обязательственного права в публичной сфере. Хотя изначально данный инструмент создавался для регулирования частноправового оборота, а использование его в иной сфере нивелирует отраслевое различие частноправовых и публично-правовых правоотношений[293]. По мнению Н.М. Казанцева, «финансовые обязательства в своей системе содержат созидательное отрицание» какого-либо гражданско-правового обязательства и воспроизводят соотношение между публичным и частным правом[294]. Данное утверждение можно толковать таким образом, что финансовое обязательство является производным от гражданско-правового, соответственно, должно иметь гражданско-правовую конструкцию.

По мнению ряда ученых в области финансового права, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, Н.В. Омелехиной, Е.Л. Васяниной и др., финансовое обязательство интегрировалось в финансово-правовую среду и имеет свою правовую конструкцию.[295] В частности, Запольский С.В. отмечает, что взаимная направленность обязанностей, характерная для финансового права, позволяет рассматривать финансовые правоотношения как обязательства особого вида, то есть финансовые обязательства. Указанная направленность обязанностей проявляется в том, что с одной стороны государство должно профинансировать собственные функции, а бюджетополучатели несут обязанность по эффективному целевому и своевременному использованию полученных бюджетных

---

[293] Гражданское право. Т. II, полутом 1. Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. М. 1999. С. 9.
[294] Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. М., 2009. С.15.
[295] Омелёхина Н.В. Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права. 2016. №10 (238). С. 115-116; Омелёхина Н.В. Денежное обязательство как межотраслевой институт //Вестник Новосибирского государственного университета. Сер. «Право». 2015. Т. 11. № 2. С. 12—19; Омелёхина Н. В. Денежные обязательства в финансовой деятельности пуб лично-правовых образований // Финансовое право. 2015. № 6. С.3—8; Грачева Е.Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. №6 (22). С.10-20; Запольский С.В. О финансовой политике в Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации // Финансовое право. 2020. №4. С. 7 - 11.

ассигнований[296]. Причем, также указывается, что благодаря процессам демократизации, происходит не предпочтение гражданско-правового регулирования административному в области финансовых отношений, а создается новый юридический режим их регулирования, не ставя в приоритет ни гражданско-правовую, ни административную модель регулирования[297].

По мнению Н.В. Омелехиной, следует иметь ввиду межотраслевую конструкцию финансового обязательства, сочетающую публично-правовые и частноправовые конструкции денежных обязательств. Схожую точку зрения относительно межотраслевого характера обязательства, высказывает и Е.Ю. Грачева, указывая, что финансовое обязательство дополняется иным содержанием в рамках публично-правовой сферы, но некоторые общие черты с гражданско-правовой сущностью присутствуют[298].

Для финансового обязательства, как и для гражданского, характерны следующие общие признаки:

- имущественный характер, причем в контексте финансовых отношений преобладает денежный характер;

- основания возникновения (договор, юридический факт, нормативно-правовой акт);

- взаимосвязь участников отношений правами и обязанностями по отношению друг к другу (в рамках гражданских правоотношений участники определены, а в финансовых – определен конкретно только один участник – государство или муниципальное образование как должник).

О двойственной природе финансовых обязательств расходного типа отмечает и Е.Л. Васянина, указывая на то, что с одной стороны, финансирование является способом возврата государством средств, полученных за счет налогов, тем самым осуществляя своеобразный обмен. А с другой стороны, расходные обязательства

---

[296] См.: Запольский С.В. О финансовой политике в Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации // Финансовое право. 2020. № 4. С. 8.
[297] Там же. С. 8-9.
[298] Грачева Е.Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. №6 (22). С.13-14.

позволяют обеспечить платежеспособность участников гражданского оборота[299]. Кроме того, Е.Л. Васянина отмечает, что регулирование отдельных видов финансовых обязательств законодательно отнесено к гражданско-правовой модели регулирования, что приводит к искажению механизма финансово-правового регулирования[300].

Например, анализ действующего законодательства позволяет констатировать, что регулирование отдельных типов финансовых обязательств законодатель оставляет в рамках гражданского права, что приводит к деформации механизма финансово-правового регулирования. Подтверждением тому служит ситуация по спорам, связанным с исполнением государственных контрактов, в рамках которых правоотношения регулируются не в соответствии с бюджетным законодательством, поскольку процедура обращения взыскания на бюджетные средства превращается в финансирование государственных контрактов, оплата по которым не была осуществлена в связи с недостаточностью или отсутствием бюджетного финансирования[301].

По мнению К.В. Колесниковой, персонифицированный характер финансовых отношений позволяет акцентировать внимание на публичном характере реализации финансовых обязательств, базирующихся на публичных обязательствах, формирующихся за счет обязательств государства как публично-правового субъекта, нацеленных на достижение его социально ориентированных функций[302].

Кроме того, следует привести и точку зрения И.А. Рассыльникова, который оперирует понятием «бюджетно-правовое обязательство» и считает, что его содержание существенным образом отличается от понимания обязательства в гражданском праве. В подтверждение своего довода автор приводит следующие отличительные признаки:

---

[299] Васянина Е.Л. О правовой природе денежной эмиссии // Финансовое право. 2021. № 6. С. 4.
[300] Васянина Е.Л. Новые подходы к регулированию финансовых отношений в условиях глобализации и цифровизации экономических процессов // Финансовое право. 2020. № 4. С. 5.
[301] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
[302] Колесникова К.В. Расходные обязательства бюджетов // Общество и право. 2009. № 1(23). С. 291.

- безэквивалентность, так как в гражданском праве обязательство рассматривается как правоотношение, а бюджетное законодательство закрепляет данное понятие через обязанность публично-правового образования, которая являются односторонним безэквивалентным деянием;

- связь с бюджетом публично-правового образования, поскольку обязательство имеет отношение к расходованию бюджетных средств;

- специальный субъект обязательства, которым выступает публично-правовое образование либо казенное учреждение, действующее от его имени[303].

Несмотря на различные подходы к пониманию обязательства в финансовом праве, следует согласиться с точкой зрения профессора Запольский 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[304].

В современном законодательстве отсутствует легальное закрепление термина «финансовое обязательство», однако его употребление и содержательную характеристику можно встретить в ряде правовых актов.

В контексте финансовых отношений понятие и специфика финансового обязательства детально разработано в рамках финансовой отчетности на международном уровне в соответствующих стандартах, которые в последние годы имеют распространение и на российскую территорию.

В соответствии с международными стандартами, регулирующими вопросы финансовой отчетности, обязательства рассматриваются как обязанности юридического лица передать экономический ресурс, возникший в результате прошлых событий.

Согласно подобному подходу, обязательство должно обладать следующими признаками:

---

[303] Рассыльников И.А. Система расходных обязательств по российскому бюджетному праву //Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 92.
[304] Запольский С.В. О финансовой политике в Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации // Финансовое право. 2020. № 4. С. 8-9.

– наличие обязанности у юридического лица;

– содержание обязанности связано с передачей экономического ресурса, который рассматривается как право, обладающее потенциалом создания экономических выгод (например, обязанность по передаче товаров или оказанию услуг или по выпуску финансового инструмента и пр.;

– существование обязанности в настоящее время из-за каких-либо событий предыдущих периодов.[305]

Международные стандарты финансовой отчетности (далее-МСФО) финансовое обязательство рассматривают в качестве:

а) обязанности, предусмотренной договором по передаче денежных средств или иных финансовых активов или обмену финансовыми активами или обязательствами на условиях, потенциально невыгодных для юридического лица;

б) договора, расчеты по которому могут быть осуществлены собственными долевыми инструментами организации и который является непроизводным или производным инструментом. В первом случае, организация обязана передать определенное количество своих собственных долевых инструментов, а во втором – расчеты регулируются иным способом, нежели обмен денежными средствами или финансовыми активами[306].

По мнению Д.В. Луговского, Ю.А. Абросимовой, представленная характеристика финансового обязательства в МСФО, в общем виде, является не определением, а попыткой выделения финансового обязательства как разновидности, устанавливая признаки, позволяющие отличить их от иных объектов или ресурсов. Сложность понимания и определения данного понятия еще заключается и в том, что указанное определение использует исключительно экономические термины, такие как: «финансовые активы» и «долевые инструменты», трактовка которых, в свою очередь, определяется через финансовые

---

[305] Концептуальные основы представления финансовых отчетов // URL. http://www.minfin.ru/ (дата обращения 22.01.2022).

[306] Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 32 «Финансовые инструменты: представление» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н) URL. http://www.minfin.ru/ (дата обращения 22.01.2022).

обязательства, что затрудняет и без того сложную теоретическую конструкцию данных определений[307].

В рамках МСФО предусматривается два традиционных вида финансовых обязательств: краткосрочные и долгосрочные. Краткосрочные обязательства признаются таковыми, в следующих случаях:

а) регулируются в рамках обычного операционного цикла юридического лица;

б) используются в торговых целях;

в) регулируются в рамках финансового года;

г) отсутствует возможность отсрочки их на будущий финансовый год.

Долгосрочными обязательствами считаются остальные обязательства юридического лица[308].

Кроме того, Методические указаниях по инвентаризации имущества и финансовых обязательств представляют понимание данных обязательств через совокупность кредиторской задолженности, кредитов банков, займов и резервов[309]. Данный подход созвучен тому, который предлагается МСФО.

Научная доктрина исходит из того, что необходимо выработать понимание финансового обязательства и закрепить его легально на уровне не подзаконных актов, а федерального законодательства. В частности, Е.Ю. Грачева предлагает при определении данного термина учитывать его связь с финансовой деятельностью государства, поэтому указывает, что финансовые обязательства государства представлены его обязанностью по образованию, перераспределению и использованию фондов денежных средств для выполнения определенных целей и

---

[307] Луговской Д.В., Абросимова Ю.А. Финансовые обязательства как элемент финансовой отчетности: вопросы идентификации//Международный бухгалтерский учет. 2014. №3 (297). С. 20-21.

[308] См.: Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 32 «Финансовые инструменты: представление» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н) URL. http://www.minfin.ru/ (дата обращения 22.01.2022); Международные стандарты финансовой отчетности: учеб. пособие/под ред. Цареградской Ю.К., Соболь О.С. М., 2023. С.51-52.

[309] Об утверждении Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств: Приказ Минфина РФ от 13.06.1995 № 49// Финансовая газета. 1995. № 28.

задач[310]. И.А. Кошелева, считает, что финансовые обязательства обладают следующими признаками:

- денежный характер, которые в зависимости от вида правоотношений может проявляться в публичном или частноправовом аспекте;

- расходный характер, являющийся приоритетным условием реализации обязательств[311].

Выявленный перечень признаков позволяет И.А. Кошелевой сформулировать дефиницию, связанную с финансовыми обязательствами и предложить ее для внесения в БК РФ следующим образом: «финансовые отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений, возникающие в силу расходных денежных обязательств, в которых одним из субъектов выступает публично-правовое образование, рассматриваются настоящим Кодексом в качестве обязательственных отношений публичного типа в рамках персонифицированного характера участвующего субъекта»[312].

В свою очередь, Е.Л. Васянина также отмечает специфические признаки финансовых обязательств:

- государственно-властный характер, проявляющийся в том, что публично-правовые образования и органы власти выступают как участники публичных и гражданских правоотношений;

- императивность, связанную с основаниями возникновения обязательств (чаще всего на основании нормативно-правового акта, а в отдельных случаях – соглашения, например, соглашение о предоставлении субсидии);

- условная безвозмездность, поскольку отсутствует эквивалентно-возмездная составляющая данных отношений[313].

---

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

[311] Кошелева И.А. Правовая конструкция финансового обязательства как универсальной межотраслевой категории российского права // Финансовое право. 2018. № 7. С. 42.

[312] Кошелева И.А. Правовая конструкция финансового обязательства как универсальной межотраслевой категории российского права // Финансовое право. 2018. № 7. С. 43.

[313] Васянина Е.Л. Классификация обязательств в финансовом праве // Финансовое право. 2018. № 2. С. 9 - 10.

Обращаясь к публичной сфере финансовых отношений, в рамках бюджетного законодательства, видим, что представлен обширный перечень различных видов обязательств, таких как: бюджетные, публичные, денежные, расходные.

При введении в действие Бюджетного кодекса РФ (далее - БК РФ) появляются различные виды финансовых обязательств, получившие более подробный анализ в трудах различных ученых финансового права[314]. В течение длительного времени их содержание в законодательстве претерпевало различные изменения и корректировку.

Рассмотрим каждое из них чтобы можно было осмыслить содержание и назначение расходного обязательства в системе обязательств, предусмотренных бюджетным законодательством.

Бюджетные обязательства в законодательстве рассматриваются как расходные обязательства, исполнение которых должно произойти в определенном календарном (финансовом) году. Указанное определение подтверждается и позицией Конституционного Суда РФ, который указывал, что закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных актах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, то есть предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов[315]. Исходя из этого видно, что финансовые обязательства выражаются или обеспечиваются бюджетными расходами. В связи с этим поддерживаем позицию

---

[314] Арзуманова Л.Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации: монография / отв. ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2014; Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации: учебник для магистратуры магистратуры / отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. М., 2017; Цареградская Ю.К. Государственный долг России в системе финансового права: Монография. М., 2019; Цареградская Ю.К. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации: сущность, содержание и функции//Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4 (65). С. 71-72.

[315] По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 г.», «О федеральном бюджете на 2003 г.», «О федеральном бюджете на 2004 г.» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. №9-П/Собрание законодательства РФ. 2004. №19 (часть 2). Ст. 1923.

А.Г. Пауля, считающего, что финансовые обязательства предусматриваются институтом расходов бюджетов[316].

Поскольку сфера бюджетных правоотношений является публичной, то логично, что законодатель вводит в оборот термин публичные обязательства, отграничивая их от частных обязательств и определяя сферу определенных общественных интересов. В бюджетном законодательстве закреплены публичные обязательства и публичные нормативные обязательства.

Легальное закрепление публичных обязательств сводится к пониманию их как расходных обязательств публично-правового образования перед физическими или юридическими лицами или иными публично-правовыми образованиями, которые должны быть исполнены в установленном размере или с учетом определенного порядка его расчета или индексации, обусловленные соответствующим нормативным правовым актом. В качестве публичных нормативных обязательств рассматриваются обязательства только перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в размере, который устанавливается в определенном правовом акте. Данное правило не распространяется на выплаты физическому лицу в статусе государственного (муниципального) служащего, а также замещающего соответствующие должности в Российской Федерации, работников казенных учреждений, военнослужащих, а также иных лиц, обучающихся в государственных или муниципальных образовательных организациях[317].

В системе расходных обязательств особое место отводится долговым обязательствам, которые возникают в связи с привлечением государственных или муниципальных займов, принятых на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, включая обязательства по государственным (муниципальным) гарантиям[318].

---

[316] Пауль А.Г. Расходы бюджетов: понятие и особенности // Финансовое право. 2005. № 7. С. 25-27.

[317] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

[318] Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)/Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2016. С.299; Цареградская Ю.К. Государственный долг России в системе финансового права:

Учитывая, что бюджетным обязательствам свойственен имущественный характер, следовательно, они имеют денежную форму выражения, поэтому законодатель вводит в оборот понятие «денежное обязательство». Необходимо помнить и о том, что в теории финансового права различают содержание финансов и денег, то не стоит смешивать данные понятия. В связи с этим в бюджетное законодательство введено понятие таких обязательств.

В соответствии с бюджетным законодательством денежные обязательства представляют собой обязанность получателя средств из бюджета уплатить, бюджету, физическому или юридическому лицу за счет средств из бюджета, определенный размер денежных средств на основании условий, предусмотренных гражданско-правовой сделкой, заключенной в рамках бюджетных полномочий указанного субъекта или в соответствии с положениями правового акта[319].

Помимо регламентированных обязательств финансового характера в бюджетном законодательстве, а также в научной литературе предлагаются следующие их виды:

а) фискальные, базирующиеся на налоговой обязанности юридических и физических лиц;

б) инвестиционные, возникающие при формировании публичных денежных фондов за счет внебюджетных средств (например, обязательства по формированию фонда страхования вкладов физических лиц в банках);

в) внутрибюджетные**,** связанные с предоставлением межбюджетных трансфертов;

г) расходные, заложенные в основе финансирования функций государства бюджетными средствами. Причем, расходные обязательства предлагаются рассматривать в двух подвидах: предварительные, возникающие на основании

Монография. М., 2019. С.77;81; Цареградская Ю.К. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации: сущность, содержание и функции//Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4 (65). С. 71-72.

[319] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

нормативно-правового акта, и окончательные, как обязательства между получателем бюджетных средств и поставщиком товаров (работ услуг);

д) долговые, возникающие в результате выпуска государственных (муниципальных) ценных бумаг, заключения кредитных договоров и др.;

е) компенсационные, позволяющие обеспечить финансирование непредвиденных расходов государства.)[320].

В связи с большим количеством обязательств, закрепленных в бюджетном законодательстве и имеющих финансовую основу, Грачева Е.Ю. указывает на то, что ввиду 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[321].

Обращаясь непосредственно к определению расходного обязательства, закрепленному 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[322]. В изначальной редакции данного определения вместо казенного учреждения, использовалось указание на бюджетное учреждение.

Бюджетное законодательство предусматривает несколько видов данных обязательств с учетом принципа федерализма: расходные обязательства

---

[320] Васянина Е.Л. Классификация обязательств в финансовом праве // Финансовое право. 2018. № 2. С. 10 - 11.

[321] Грачева Е.Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. №6 (22). С.15-16.

[322] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Российской Федерации, расходные обязательства субъектов РФ, расходные обязательства муниципальных образований.

Кроме того, в научной 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[323].

Законодатель так же определяет случаи возникновения расходных обязательств:

- принятия нормативных правовых актов органов исполнительной власти при осуществлении ими полномочий по вопросам, отнесенных к их предметам ведения или полномочий по предметам совместного ведения;

- заключения договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти полномочий по собственным предметам ведения или полномочий по предметам совместного ведения;

- заключения от имени публично-правовых образований договоров (соглашений) с казенными учреждениями;

- принятия нормативных правовых актов органов исполнительной власти, предусматривающих предоставление из бюджета межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных бюджетным законодательством, в частности, субвенций, в связи с осуществлением органами власти переданных им отдельных государственных полномочий[324].

Следует отметить и тот факт, что законодатель закрепляет положение о том, что расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств. Бюджетные ассигнования на их исполнение предусматриваются отдельно по каждому виду таких обязательств в виде пенсий и различного рода социальных

---

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

[324] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)/Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2016. С. 240-249.

выплат (пособий, компенсаций и пр.)[325]. Более подробный анализ данных случаев будет осуществлен в дальнейших параграфах данной главы.

Расходные обязательства в зависимости от их вида исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета. В определенных случаях, установленных законодательством, расходные обязательства исполняются за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Положения нормативных правовых актов органов исполнительной власти, предусматривающие предоставление субвенций из бюджета соответствующего уровня бюджетам нижестоящего уровня, должны содержать порядок расчета нормативов для определения объема субвенций на исполнение указанных расходных обязательств.

В тех случаях, когда в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании превышены установленные нормативы, которые используются в методиках расчета соответствующих субвенций, финансирования дополнительных расходов, необходимых для полного их исполнения, осуществляется за счет собственных средств, представленных доходами и источниками финансирования соответствующего бюджета.

Следует иметь ввиду, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе:

- самостоятельно определять размер и условия оплаты труда государственных гражданских служащих и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;

- устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции иных органов государственной власти и

[325] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

местного самоуправления, только при наличии соответствующих средств собственного бюджета[326].

В связи с этим отмечается, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции иных органов власти.

Относительно расходных обязательств муниципальных образований, следует учитывать специфику видов данных образований, предусмотренных законодательством о местном самоуправлении. Расходные обязательства муниципального образования, связанные с осуществлением органами местного самоуправления муниципальных районов части городских, сельских поселений по решению вопросов местного значения, переданных им в соответствии с заключенными соглашениями, устанавливаются правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления и исполняются за счет межбюджетных трансфертов, выделяемых из соответствующего уровня местного бюджета. При превышении нормативов, используемых в методиках расчета межбюджетных трансфертов, обеспечение дополнительных расходов, осуществляется за счет доходов местного бюджета и источников финансирования дефицита его бюджета.

Органам местного самоуправления по аналогии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации предусмотрено право самостоятельного определения размеров и условий оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений[327].

Кроме того, ст. 78.4 БК РФ предусматривает предоставление субсидий юридическим и физическим лицам, являющихся производителями товаров, работ, услуг в целях финансового обеспечения исполнения государственного

---

[326] Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)/Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2016. С. 245.

[327] Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)/Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2016. С. 248-249.

(муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Указанные субсидии выделяются в следующих случаях: а) на финансовое обеспечение выполнения бюджетными и автономными учреждениями государственного (муниципального) задания; б) на оплату соглашения об оказании данных услуг в социальной сфере, заключенного по результатам конкурса; в) на оплату соглашения о финансовом обеспечении затрат, связанных с оказанием подобных услуг в социальной сфере в соответствии с социальным сертификатом.

Предоставление субсидий осуществляется на основании соглашений, заключенных по результатам отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, срок, которых определяется периодом оказания данных услуг. Не использованные остатки субсидий, остаются в распоряжении исполнителей данных услуг при условии соблюдения ими условий, установленных такими соглашениями[328].

По мнению Е.Л. Васяниной, 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[329].

Для учета и исполнения расходных обязательств, органам власти вменяется обязанность ведения реестров расходных обязательств, которые представлены сводом (перечнем) нормативных правовых актов, обусловливающих их правовые основания с указанием соответствующих положений правовых актов с оценкой

[328] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

[329] 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.

объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения обозначенных обязательств[330].

Порядок ведения реестров расходных обязательств соответствующего бюджета устанавливается соответственно высшими органами исполнительной власти. Все реестры расходных обязательств представляются в Минфин России. Относительно реестра расходных обязательств муниципального образования, следует иметь ввиду тот факт, что он представляется еще и в финансовый орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Более подробно о ведении реестра будет рассмотрено в дальнейшем в рамках второй главы.

Подводя итоги рассмотрению расходных обязательств как виду финансовых обязательств, следует иметь ввиду, что:

- 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[331];

- трактовка расходного обязательства, закрепленная бюджетным законодательством имеет общие признаки с гражданско-правовым обязательством, поскольку представляет собой также обязанности, но уже публично-правового образования по предоставлению какому-либо субъекту средств из определенного бюджета;

- 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.

---

[330] Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)/Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2016. С. 250-251.

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

3.2. Расходные обязательства Российской Федерации в социальной сфере в системе расходной части бюджета бюджетной системы

В настоящее время в финансовом праве, как и в любой другой отрасли права, выделяют актуальные проблемы теории и практики, которые связаны, как с устоявшимися финансово-правовыми институтами, так и с вновь появляющимися[332]. В данном контексте следует рассмотреть один из таких проблемных блоков финансовых правоотношений, посвященный расходным обязательствам РФ в социальной сфере и их месте в структуре бюджета.

Расходы бюджета являются частью государственных расходов, поскольку они выступают составной частью централизованных фондов денежных средств конкретной территории, а также государственных внебюджетных фондов. При становлении бюджетного законодательства закладывалось определение расходов бюджета как суммы средств, запланированной для финансирования полномочий органов власти, как на уровне всего государства, так и на уровне местного самоуправления. В связи с этим предопределялась необходимость финансирования полномочий данных органов, однако это не совсем верно, поскольку бюджет, в первую очередь, должен обеспечить денежными средствами выполнение функций государства, а потом уже можно говорить о финансировании полномочий органов власти, которые предназначены для обеспечения функционирования государства. В современной редакции БК РФ произошел пересмотр данного понятия и согласно ст. 6 БК РФ расходы понимаются как денежные средства, выплачиваемые из централизованного фонда денежных средств, то есть бюджета, за исключением тех средств, которые финансируют дефицит бюджета, поскольку они не включаются в данную категорию[333]. На основании законодательного определения бюджетных расходов, Пятковская Ю.В. приходит к выводу о том, что, например, расходы

---

[332] См: Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики/отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2020. 256с.

[333] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)/Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2016. С.14-18.

региональных бюджетов - это денежные средства, выплачиваемые из бюджета данного территориального уровня, территориальных государственных внебюджетных фондов, за исключением средств, финансирующих дефицит регионального бюджета[334]. Подобный вывод обусловлен тем, что бюджетное законодательство указывает на то, что вышеуказанные бюджеты предназначены для исполнения расходных обязательств конкретного субъекта РФ[335]. Такой механизм представлен на каждом территориальном уровне РФ. В связи с этим следует иметь ввиду, что есть расходы в бюджете РФ на социальную сферу, а есть социальные расходы, финансируемые за счет государственных внебюджетных фондов. И те, и другие позволяют выполнить государству расходные обязательства в социальной сфере на каждом территориальном уровне. Как справедливо указывает О.А. Ногина, расходные обязательства, финансируемые за счет средств государственных внебюджетных фондов, имеют строго целевой характер, обусловленный спецификой соответствующего фонда, что существенно влияет на структуру каждого бюджета государственного внебюджетного фонда[336].

В структуре расходов бюджета представлено многообразие видов расходов согласно бюджетной классификации, способствующей группировке всех частей в структуре бюджета конкретной территории, используемой при осуществлении бюджетного процесса, а также для ведения бюджетного учета и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость бюджетных показателей[337].

В рамках настоящего исследования необходимо остановиться на анализе функциональной классификации расходов, позволяющей учитывать финансирование основных функций государства, включая и социальную сферу. Актуальная редакция БК РФ не предполагает наличия определения термина

---

[334] См.: Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис. ... док. юрид. наук. Москва, 2017. С.97.

[335] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823; Финансовое право: Учебник/отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. Москва, 2020. С.440.

[336] Ногина О. А. Правовые основы формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов// Известия вузов. Правоведение. 2010. № 6. С.37.

[337] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)/Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2016. С.243-244.

«функциональная классификация расходов», однако анализ ст. 20 БК РФ позволяет прийти к выводу, что разграничение разделов и подразделов бюджетной классификации расходной части бюджета, позволяет учитывать их функциональную направленность. В свое время С.И. Иловайский указывал, что данная классификация связана с теми направлениями, на которые тратятся деньги из государства и считал, что подобное деление объясняет смысл государственных расходов[338]. Не только теория финансового права свидетельствует о подобной классификации, поскольку ее практическое воплощение началось в 1906 г., когда в российском государстве была выработана новая схема расходов бюджета, базирующаяся на предметах ведения государства, а не органах власти. Предусматривались следующие группы расходов: двор императора, высшие учреждения, государства, церковное управление, гражданское управление, оборона, казенные операции, государственные займы, пенсионное обеспечение служащих, невыполненные расходы за прошлый период[339]. Таким образом, видим, что уже в те годы отдельной статьей расходов проходили вопросы, связанные с социальной политикой государства, в частности расходы на пенсионное обеспечение. Расходы на социальную сферу всегда являлись приоритетом для государства независимо от его государственного устройства и политического режима. Следует отметить, что при наличии в бюджетной системе Российской Федерации до 1999 года так называемых защищенных статей расходов бюджета, под данную категорию попадали именно расходы социальной направленности, которые предусматривались не только в рамках федерального бюджета, но и субъектов РФ. Например, Ю.В. Пятковская отмечает, что защищенными статьями расходов бюджета Иркутской области традиционно выступали: заработная плата, ежемесячные пособия гражданам, стипендии, приобретение медикаментов и перевязочных средств и пр.[340] Обращаясь к опыту Московской области видим

[338] Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 26–34.
[339] Кованько П. Л. Государственные расходы России по предметам назначения за 1903-1911 годы. Киев, 1911. С. 9.
[340] Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис. ... доктора юридических наук. Москва, 2017. С.111.

аналогичную тенденцию. В частности, в перечне защищенных статей расходов бюджета Московской области на 1997 год, утвержденном официально, предусмотрены следующие их виды: заработная плата; стипендии; социальные выплаты населению; питание; приобретение лекарственных средств; резервные фонды; обслуживание внутреннего долга; приобретение горюче - смазочных материалов транспортными предприятиями; приобретение вещей и инвентаря для детей – сирот, детей и иных лиц, находящихся в учреждениях социальной защиты; финансирование объектов и мероприятий, предусмотренных программами социально - экономического развития территории; дотации местным бюджетам; финансирование Сергиево - Посадского музея-заповедника; средства, выделяемые для финансирования направлений, связанных с законодательством о ветеранах; субвенции на капитальное строительство объектов здравоохранения[341]. Причем отмечалось, что данные расходы подлежат финансированию в полном объеме. Как видно из приведенного перечня, практически половина защищенных расходов бюджета – это социальные расходы. Поскольку они закреплены нормативно-правовым актом об областном бюджете, следовательно у субъекта РФ возникло расходное обязательство по их финансированию.

В последующем в практике бюджетных отношений термин «защищенные статьи» не упоминается, однако происходит формирование приоритетных направлений расходов бюджета. По мнению Ю.В. Пятковской, возникает вопрос: что следует понимать под данными направлениями расходов бюджета, если законодательно они не установлены. В итоге делается вывод о декларативности положений о приоритетных направлениях расходов[342]. С этим мнением можно согласиться и отметить, что приоритетные направления расходов развиваются в основном доктринально или при определении приоритетов развития бюджетной политики на плановые периоды.

---

[341] Об областном бюджете на 1997 год: закон Московской области от 23.05.1997 № 26/97-ОЗ// Вестник Московской областной Думы. 1997. № 8.

[342] Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис. ... доктора юридических наук. Москва, 2017. С.283.

В частности, Н.А. Бегчин, выстраивая иерархию расходов региональных бюджетов в порядке убывания, используя критерий их экономического содержания, выделяет следующее:

- оплата труда и выплаты социального характера;
- увеличение материально-технического обеспечения;
- выплаты по государственному долгу;
- содержание имущества;
- увеличение стоимости основных активов и пр.[343]

Таким образом, видно, что расходы, связанные с социальной сферой остаются приоритетными, финансирование которых должно осуществляться в полном объеме.

Позиции теоретиков неразрывно связаны и с государственной политикой, формирующей приоритетные направления развития государства, и их финансирования. Обращаясь к Посланию Президента РФ Федеральному собранию РФ, следует отметить, что в последние годы можем увидеть наличие приоритета социальной политики над иными сферами. В частности, в 2020 году Президент РФ отметил: «Нам нужно быстрее, не откладывая решать масштабные социальные, экономические, технологические задачи, перед которыми стоит страна»[344]. Озвучивая основные направления развития государства, Президент РФ в своем Послании начал перечисление ключевых проблем социального характера: сокращение продолжительности жизни населения, низкий уровень доходов граждан, осуществление социальных выплат семьям с детьми и пр., а уже потом перешел к обозначению вопросов, связанных с экономикой, национальной обороной, функционированием органов власти и пр. Кроме того, в последующем, на видеоконференции с лидерами фракций Государственной Думы РФ, Президент России указывая на необходимость детально проработать все ключевые параметры, заложенные в бюджет, отметил, что финансирование

---

[343] Бегчин Н. А. Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Москва, 2011. С. 15.

[344] Цит. по: Послание Президента Федеральному Собранию // URL. http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 22.02.2021)

социальных обязательств перед гражданами, а также задачи, связанные с достижением стратегических целей национального развития, намеченные до 2030 года являются приоритетными[345]. В 2022 году, Президент РФ также отметил, что акцент будет сделан на внутренние вопросы: здравоохранение, социальная политика, экономика[346]. В связи с этим была отмечена важность реализации Национальной социальной инициативы (НСИ), представляющей собой механизм, по улучшению качества услуг и сервисов в социальной сфере, направленных на удовлетворение потребностей человека в различных ситуациях[347]. В настоящее время существует несколько лучших практик в рамках НСИ, получающих бюджетное финансирование по следующим направлениям: здравоохранение, образование, социальная защита и рынок труда и поддержка занятости[348]. Финансирование данных направление предусмотрено на всех территориальных уровнях государства.

В 2023 году в Послании Президента также были сделаны акценты на различные аспекты социальной политики, в частности:

- создание специального фонда адресной помощи семьям погибших бойцов и ветеранам специальной военной операции;

- распространение материнского капитала на новые регионы РФ, на детей, родившихся с 2007 года;

- создание программы, гарантирующей сохранность вложений граждан в добровольные пенсионные накопления;

- развитие программы бесплатной газификации на объекты социальной инфраструктуры и пр.[349]

---

[345]Путин назвал приоритеты бюджета на 2021-2023 гг.//Российская газета. 2020. 6 октября

[346] См.: Послание Президента Федеральному Собранию // URL. http://duma.gov.ru/news/51307/ (дата обращения: 31.10.2022).

[347] Национальная социальная инициатива. URL. https://asi.ru/social/nsi/?ysclid=l9wi57anv1967957821 (дата обращения: 31.10.2022).

[348] Национальная социальная инициатива. URL. https://smarteka.com/nsi (дата обращения: 31.10.2022).

[349] Послание Президента Федеральному Собранию. URL. http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/70565 (дата обращения: 13.103.2023).

Послание Президента РФ, сделанное в 2024 году обозначило приоритетным развития социальной сферы, так как по мнению специалистов 80% мероприятий данного документа были связаны с социальной политикой. Кроме того, в 2024 году истекает срок реализации ряда национальных проектов в исследуемой сфере, соответственно будут подводиться итоги их осуществления и финансирования.[350]

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 необходимо обратиться к теоретическим взглядов разных ученых. 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[351]. Г.К. Лапушинская считает, что, оценивая приоритетность расходов бюджета следует принимать во внимание эластичности расходов по доходам, используя индекс потребительских цен, а полученные результаты оценивать с учетом увеличения или уменьшения доходов бюджета. По данной методике предлагаются все виды расходов бюджета делить на следующие: высокозначимые, значимые, низкозначимые и незначимые [352]. Методика оценки Г.К. Лапушинской была использована на практике для анализа бюджета Оренбургской области. Проведенный в 2017 году анализ бюджета за 2015 год, показал, что высокозначимыми являлись расходы на общегосударственные вопросы, национальную безопасность, экологическую политику, здравоохранение, культуру, социальную политику, средства массовой информации и межбюджетные трансферты. При анализе областного бюджета за 2016 год перечень подобных расходов несколько изменился, в этой группе остались: общегосударственные

[350]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).

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

[352] Лапушинская Г.К. Метод анализа территориальных бюджетов//Финансы. 2001. №9. С.18-19.

вопросы, национальная безопасность, здравоохранение, культура, кинематография, физкультура и спорт, обслуживание публичного долга, межбюджетные трансферты. А вот расходы экологического содержания и социальную политику стали незначимыми расходами.[353] Таким образом, видно, что расходные обязательства закрепленные в областном бюджете Оренбургской области на 2015-2016гг. имеют в качестве приоритетных некоторые направления, связанные с социальной сферой, а именно образование, здравоохранение, социальную политику и пр. В связи с этим можно прийти к выводу о том, что государство может декларировать разные виды расходов как приоритетные, но только экономический анализ может утвердить их в подобном статусе.

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;

- участие граждан в реализации проектов, прошедших обор;

- контроль за реализацией проектов, преимущественно институтами гражданского общества[354].

В связи с этим в субъектах РФ начали проводить социологические опросы, связанные с определением приоритетности расходов бюджета. В частности, подобное исследование было проведено в Челябинской области. Результаты данного исследования были проанализированы и обобщены сотрудниками Челябинского филиала института экономики Уральского отделения РАН. В

---

[353] См.: Орлова Е.О. Оценка приоритетных статей расходов бюджета субъекта Российской Федерации (на примере Оренбургской области)//Экономические науки. 2017. 10 (155). С. 35.

[354] 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)

частности В.А. Белкин вводит в научный оборот термин «удельная полезность (приоритетность)» статьи расходов регионального бюджета. Данное определение закладывает отношение полезности (приоритетности) статьи расхода, в процентном соотношении от числа опрошенных к сумме расходов по ней в миллиардах рублей за предыдущий финансовый период[355]. В связи с этим получается, что чем меньше средств выделяется на финансирование каких-либо видов расходов, тем больше становится значение удельной приоритетности этих расходов. Например, анализируя статьи расходов областного бюджета Челябинской области за период 2015-2017гг. по направлениям «Социальная политика» и «Здравоохранение» видим, что удельная приоритетность расходов на социальную политику понижается с 1,707 до 1,129, что свидетельствует об увеличении расходов по этому направлению. С финансированием здравоохранения происходит прямо противоположная тенденция - удельная приоритетность расходов этой статьи повышается с 0,216 до 1,327, что свидетельствует о недостаточном финансировании здравоохранения[356]. Таким образом, видим, что на основании и экономического анализа, и проведенных социологических исследованиях можно говорить о приоритетном финансировании расходных обязательств. Статистика, как раз и подтверждает тот факт, что чаще всего приоритетными расходными обязательствами являются, связанные с социальной политикой.

Учитывая данные обстоятельства, считаем необходимым введение инициативного бюджетирования, позволяющего выявлять приоритетные расходные обязательства РФ.

В настоящее время выделение функций государства, как и функциональная классификация расходов бюджетной системы базируется на конституционных положениях, разграничивающих предметы ведения и полномочия между публично-правовыми образованиями, и иных федеральных законах, дополняющих

---

[355] Белкин В.А. Оптимизация структуры расходов бюджета субъекта РФ на основе их удельной приоритетности//Вестник Челябинского государственного университета. 2019. № 7 (429). С.47.

[356] Белкин В.А. Оптимизация структуры расходов бюджета субъекта РФ на основе их удельной приоритетности//Вестник Челябинского государственного университета. 2019. № 7 (429). С. 44.

положения Конституции РФ[357]. Рассматривая классификацию расходов бюджета, следует отметить, что она единая для всех бюджетов российской бюджетной системы и представляет собой следующие группы расходов: общегосударственные вопросы; национальная оборона; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; национальная экономика; жилищно-коммунальное хозяйство; охрана окружающей среды; образование; культура, кинематография; здравоохранение; социальная политика; физическая культура и спорт; средства массовой информации; обслуживание государственного (муниципального) долга; межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации[358]. Из данного перечня видно, что социальная сфера представлена расходами на социальную политику, а именно: пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрана семьи и детства, прикладные научные исследования в области социальной политики, а также иные вопросы в области социальной политики.[359]

Исходя из положений ст. 65 БК РФ следует, что формирование расходов всех бюджетов Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными правовыми нормами Российской Федерации разграничивающими полномочия органов власти всех уровней, исполнение которых должно происходить в текущем финансовом году и предусмотренном плановом периоде за счет средств соответствующего бюджета[360]. В связи с этим, видно, что, перечень видов расходов, подлежащих финансированию из бюджета РФ, определяется органами власти в соответствии с конституционными нормами и положениями бюджетного законодательства. В соответствии с бюджетным

---

[357] См.: Конституция Российской Федерации//Рос. газ. 2020. 4 июля. №144 (8198); Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1999. №42. Ст. 5005.

[358] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

[359] Там же.

[360] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

законодательством главными распорядителями бюджетных средств в Российской Федерации являются исполнительные органы власти, Федеральное Собрание РФ, Счетная палата РФ и др., выступающие в роли субъекта, распределяющего пределы бюджетных ассигнований и бюджетных обязательств между подчиненными им распределителями и получателями бюджетных средств. В связи с этим, по мнению Е.Г. Писаревой, можно говорить об эффективной модели распределения расходных функций между органами государственной, региональной и муниципальной власти в России.[361]

Важно учитывать тот факт, что законодатель устанавливает зависимость финансирования расходных обязательств от наличия расходной статьи бюджета, поскольку если в бюджете текущего календарного года финансирование расходных обязательств не предусмотрено, а сами обязательства прописаны каким-либо нормативным актом или соглашением, то эти обязательства можно не финансировать, так как нет легального основания для этого. По мнению В.В. Доржиевой и Э.В. Дугаровой, с введением в российское бюджетное законодательство понятия «расходные обязательства» произошло содержательное наполнение термина «бюджетное обязательство», которое появилось в законодательстве раньше, чем понятие расходных обязательств[362]. Учитывая, что большая часть расходных обязательств имеет длящийся характер, то этот факт позволяет осуществлять бюджетное планирование на плановый период, что является характерным для отечественного бюджета.

Следует иметь ввиду, что схожие системы существуют во многих федеративных государствах. В частности, в Германии органы исполнительной власти земель независимо от федеральных органов власти формируют расходную часть своего бюджета. Однако подобная независимость земель при определении расходной части бюджета не должна противоречить конституционным

---

[361] Писарева Е.Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов: Монография. М., 2011. С. 85.

[362] Доржиева В.В., Дугарова Э.В. Вопросы правового регулирования расходных обязательств // Известия БГУ. 2009. №4. С.23.

положениям и нормам Федерального бюджетного кодекса Германии, определяющим расходные функции данных уровней государственной власти[363].

Расходные обязательства в бюджетной система 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[364].

Классифицируя расходные обязательства социального характера следует выделить их виды по ряду признаков:

1) в зависимости от источника финансирования:

а) для Российской Федерации:

- расходные обязательства, исполняемые за счет собственных доходов бюджета;

- расходные обязательства, исполняемые за счет источников финансирования дефицита бюджета;

- расходные обязательства финансируемые средствами бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в случаях, установленных законодательством[365].

б) для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований:

- расходные обязательства, исполняемые за счет собственных доходов, за исключением субвенций из других бюджетов;

- расходные обязательства, исполняемые за счет субвенций из других бюджетов и в пределах объемов этих субвенций, учитывая передачу полномочий

---

[363] Бабина К.И. Бюджетный кодекс Российской Федерации - источник распределения расходных функций // Финансовое право. 2019. № 7. С. 25

[364] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

[365] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

на нижестоящий территориальный уровень в соответствии со специальным законодательством.[366]

2) по содержанию:

- в сфере социальной политики;

- образования;

- здравоохранения;

- физической культуры и спорта;

- культуры и науки;

3) по основаниям возникновения: нормативного правового акта, договора или соглашения.

Обращаясь к анализу правовой природы расходных обязательств Российской Федерации в социальной сфере, следует иметь ввиду и переданные субъектам РФ обязательства для их исполнения, которые становятся расходными обязательствами этих субъектов РФ. В связи с этим данные расходные обязательства в социальной сфере можно разделить на следующие группы:

- расходные обязательства, обеспечиваемые из региональных бюджетов за счет субвенций из федерального бюджета (обязательства в области социальной политики (например, выплаты безработным гражданам)[367]; в сфере образования и здравоохранения (например, аккредитация образовательных организаций и лицензирование отдельных видов деятельности в сфере здравоохранения[368]); в области физической культуры и спорта)[369];

- расходные обязательства, обеспечиваемые из бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования за счет субвенций из его

---

[366] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823; Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1999. № 42. Ст. 5005.

[367] О занятости населения в Российской Федерации: Закон РФ от 19.04.1991 №1032-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №18. Ст. 565; СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915; 2014. №52. Ст. 7536.

[368] Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598; Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48.

[369] О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2007 №329-ФЗ // СЗ РФ. 2007. №50. Ст. 6242.

федерального бюджета (например, обеспечение прав граждан в сфере обязательного медицинского страхования в регионе.[370]

Подобная ситуация, связанная с переходом федеральных расходных обязательств в категорию региональных, обусловлена по мнению ряда специалистов тем, что законодатель изымает из бюджетного законодательства понятия минимальных государственных социальных стандартов, в связи с этим данные направления становятся приоритетными для субъектов РФ, обеспечивающих реализацию государственных социальных стандартов[371].

Неоднозначность правового регулирования расходных обязательств, переданных субъектам РФ, на практике приводит к многочисленным судебным разбирательствам, большая часть из которых связана с исполнением федеральных расходных обязательств, переданных регионам в социальной сфере[372]. Данные споры в основном возникают из-за недостаточного финансирования из федерального бюджета в форме субвенций, особенно мер социальной поддержки льготным категориям населения[373].

По мнению В.В. Климанова и В.А. Яговкиной, возникающие конфликты по указанному поводу можно разделить на следующие типы:

- конфликты между разными уровнями бюджетов, связанные с оспариванием нормативных правовых актов, регулирующих передачу полномочий и финансирование обязательств, возникающих при их исполнении;

- конфликты с участием физических лиц, оспаривающих объем субсидий, предоставляемых им за счет субвенций из федерального бюджета в региональный;

---

[370] Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 49.

[371] Селюков А.Д. Проблемы правового обеспечения бюджетной реформы // Реформы России: правовое обеспечение: Материалы научно-практической конференции / под общ. ред. Г.В. Мальцева. М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 121; Беликов Е.Г. Расходные обязательства публично-правовых образований в социальной сфере // Финансовое право. 2015. № 5. С. 10.

[372] О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. № 8; Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 марта 2012 г. № ВАС-2696/11 по делу № А40-140177/09-61-988 (Документ опубликован не был) // СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[373] Климанов В.В., Яговкина В.А. Судебная практика по спорам из отношений по исполнению переданных полномочий (обязательств) социального характера // Финансовое право. 2013. № 4. С. 17 - 22.

- конфликты между юридическим лицом и бюджетом субъекта РФ, обусловленные компенсацией затрат юридического лица, понесенных им в связи с осуществлением услуг для льготных категорий граждан. Данный конфликт переходит в конфликт между субъектом РФ и РФ по поводу возмещения региональному бюджету понесенных затрат[374].

Рассматривая первую группу расходных обязательств субъекта РФ в социальной сфере следует наиболее подробно остановиться на так называемых «федеральных мандатах», подразумевающих расходные обязательства регионального или местного уровня, регламентированные нормативными актами соответствующих вышестоящих органов власти[375]. Одной из причин появления подобных обязательств стало стремление государства обеспечить единство стандартов в различных сферах общественной жизни, включая социальную сферу, здравоохранение, образование и пр.

Постепенно государство изыскивает средства на финансирование рассматриваемых расходных обязательств, в частности в 2005 г. была осуществлена монетизация социальных льгот. Тем не менее еще остаются не профинансированными ряд обязательств, связанных с полномочиями по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. В настоящее время в БК РФ предусмотрено финансирование обязательств, делегируемых публично-правовым образованиям нижестоящего уровня, за счет субвенций. Следует иметь ввиду и тот факт, что расходные обязательства РФ социальной направленности, переданные субъектам РФ, зачастую обеспечиваются из бюджетов территориальных внебюджетных фондов за счет субвенций из бюджетов федеральных внебюджетных фондов[376].

Кроме этого, как показывает практика, у федеральных органов власти имеются различные инструменты, принуждающие субъекты РФ финансировать

---

[374] Там же. С. 20.

[375] См.: Щепачев В.А. Развитое местное самоуправление - основа укрепления российского федерализма // Российская юстиция. 2017. № 8. С.10 - 14; Бабун Р.В. Механизмы финансирования социальной сферы муниципалитетов // Бюджет. 2012. № 8. С. 86 – 90.

[376] См.: Беликов Е.Г. Взаимосвязь сделок с недвижимостью и финансовых правоотношений в контексте их социальной направленности // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 18.

дополнительные расходы в социальной сфере[377]. В качестве примеров можно привести следующие направления расходных обязательств в социальной сфере, относящихся к федеральному уровню власти, финансирование которых предусмотрено за счет средств бюджета субъекта РФ:

- компенсация расходов на оплату жилищно-коммунального хозяйства и отопления педагогическим и медицинским работникам в сельской местности. Данное обязательство базируется на обязанности региональных и местных органов власти предоставлять социальную защиту указанным категориям работников учреждений, относящихся к региональному или местному уровню[378];

- финансирование льгот для федеральных льготников в соответствии с законодательством, связанных с монетизацией льгот. [379] Судебная практика складывалась таким образом, что субъектам РФ приходилось продолжать финансирование данных обязательств. Например, судом отмечалось, что натуральные льготы по бесплатному проезду для ветеранов боевых действий, были отменены без достаточной компенсации, поэтому суд обязал РФ и ее субъекты обеспечить данной категории лиц поддержку для пользования услугами городского транспорта, что превратило указанные обязательства, отнесенные законодательно к числу федеральных, в совместные обязательства РФ и ее субъектов, не уточняя источник финансирования;[380]

---

[377] Киреева А.В. Оптимизация расходных обязательств субъектов РФ в социальной сфере: возможности и перспективы // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 40.

[378] См.: Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2011. №48. Ст. 6724.

[379] О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

[380] См.: По жалобе гражданина Зимницкого Сергея Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных

- финансирование социальной защиты ветеранов труда, репрессированных лиц и тружеников тыла;

- финансирование обеспеченности жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также выплат опекунских пособий и социальных стипендий для сирот, обучающихся в региональных образовательных учреждениях;

- расходные обязательства по поддержке субъектов малого предпринимательства, сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также социально ориентированных некоммерческих организаций. Формально финансирование данных обязательств является добровольным и осуществляется путем участия в субсидируемых из федерального бюджета программах. Тем не менее показатели развития указанных отраслей народного хозяйства учитываются в различных рейтингах эффективности регионов, сказывающихся на рейтингах высших должностных лиц территорий, поэтому принимаются решения по их финансированию за счет средств регионального бюджета[381].

В последние годы судебные практика относительно вышеуказанных расходных обязательств складывается таким образом, что даже несмотря на изменение законодательства, указывающего иной источник их финансирования, суды, принимая сторону льготника, обжалующего правовые нормы, фактически обязывали субъекты РФ к продолжению финансирования ранее отмененных ими льгот. Например, обязательства по обеспечению жильем инвалидов, вставших на учет до 2005 г., были возложены на федеральный бюджет, но законодатель не предусмотрел порядок обеспечения жильем инвалидов, вставших на учет после 2005 г. В итоге Верховный Суд РФ указал, что это данное полномочие относится к

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 № 502-О//Собрание законодательства РФ. 2006. № 8. Ст. 944.

[381] См.: Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2016 № 642-р//Собрание законодательства РФ. 2016. № 16. Ст. 2268.

числу региональных, так как за субъектами РФ закреплено общее полномочие по социальной поддержке инвалидов, включая и обеспечение жильем[382].

В связи с этим, приходится констатировать, что данная проблема остается достаточно актуальной, сложность ее разрешения состоит в том, что в федеральном бюджете свободных средств недостаточно, поэтому передача расходных обязательств на федеральный уровень пока невозможна, а сокращение обязательств в социальной сфере недопустимо, в том числе и по конституционным положениям. Поэтому, предусматривается лишь точечное перераспределение полномочий по отдельным видам социальных обязательств, относящихся к числу финансируемых за счет средств региональных бюджетов.

В научной литературе также отмечается, что помимо позитивных моментов, имеются и определенные недостатки, связанные с передачей отдельных полномочий в области социального обеспечения с федерального уровня на региональный и соответственно закрепление данных полномочий к расходным обязательствам субъектов РФ[383]. В частности, Авдеева А.В. отмечает, что если в федеральном законодательстве установлена категория граждан, нуждающихся в социальной поддержке, а финансирование этого полномочия отнесено к уровню субъекта РФ, то на федеральном уровне необходимо также закрепить минимальный перечень мер социальной защиты для данных граждан. Прочем это не запрещает субъектам РФ прописывать дополнительные социальные гарантии на региональном уровне[384].

Подобное утверждение, связанное с перераспределением полномочий между РФ и субъектами РФ соответствует требованиям, предъявляемым к социальному государству, которое обязано создавать финансовые условия для осуществления подобных полномочий на любом территориальном уровне, включая региональный,

---

[382] См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016)// Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. №11-12.

[383] Гусева Т.С. Тенденции развития законодательства о социальном обеспечении семьи, материнства, отцовства и детства // Социальное и пенсионное право. 2012. № 1. С.10.

[384] Авдеева А.В. Регулирование социальных прав личности: проблема реализации положений Конституции РФ о разграничении предметов ведения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С.40.

что подтверждается и практикой Конституционного Суда РФ. В своем Постановлении суд указал на то, что региональный бюджет является составной частью российской финансовой системы, поэтому недостаточность собственных доходов регионального бюджета влечет необходимость бюджетного регулирования в целях сбалансированности бюджетов[385]. Кроме того, судом отмечается, что в случае недостаточности собственных доходов регионального бюджета, субъект РФ вправе рассчитывать на оказание им со стороны РФ финансовой помощи целевого характера в форме предоставления дотаций, субвенций и субсидий на финансирование некоторых целевых расходов[386].

Обращаясь к анализу федерального бюджета РФ за последние годы можем увидеть, что расходы на социальную политику в федеральном бюджете 2020 года планировались в размере 7013,0 млрд руб., а исполнено оказалось на сумму 6990,3 млрд руб., что составило 29,4% от общей суммы расходов. В бюджете РФ за 2021 год социальные расходы составляли по плану 6698,5 млрд руб, а по итогу вышло 6675, 8 млрд руб., что от общей суммы расходов составляет 26,4%, то есть наметилась небольшая тенденция к снижению[387]. Однако, несмотря на это, расходы на социальную политику являются преобладающими среди других видов расходов, что позволяет отечественный бюджет считать социальным. Если проанализировать состав социальных расходов, то увидим преобладание финансирования пенсионного обеспечения в эти же годы над иными видами социальных расходов

---

[385] По делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой главы г. Твери и Тверской городской Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П // Собрание законодательства РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

[386] По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. п. 2 и 3 ст. 156 и абзаца 22 ст. 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

[387] Расходы бюджета // URL. http://www.budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Расходы-по-отраслям (дата обращения: 08.11.2022).

(2020г. – 56,9%; 2021г. – 52,6%), далее идут охрана семьи и детства 22,6% и 18,7%; социальное обеспечение населения 19,7% и 27,9%; иные 0,8% и 0,9%[388].

В рамках федерального бюджета на 2024 год расходы на социальную политику составили около 7,9 трлн рублей, что представляет 21,5% от суммы всех расходов федерального бюджета. Кроме того, продолжается финансирование национальных проектов социальной сферы в рамках запланированных средств в объеме 1 615,7 млрд рублей[389].

Схожую ситуацию можем увидеть при рассмотрении социальных расходов на примере территориальных образований нижестоящих уровней. В частности, анализируя закон Московской области «О бюджете Московской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», видим наличие расходов на социальную политику в следующем объеме: 2021г. - 177 952 119 тыс рублей, 2022г. - 178 144 758 тыс рублей, 2023г. - 182 655 414 тыс рублей, что свидетельствует об увеличении расходов на эту сферу[390]. Как отмечается Правительством Московской области областной бюджет в последние годы является социально ориентированным, о чем свидетельствуют, в том числе, запланированные расходы на различные социальные программы: «Образование Подмосковья» – 151,4 млрд руб., «Здравоохранение Подмосковья» – 117 млрд руб., «Социальная защита населения Московской области» – 94,2 млрд. руб., «Строительство объектов социальной инфраструктуры» – 24,6 млрд руб., «Безопасность Подмосковья» — 11,7 млрд. руб.[391]

В 2024 году социальные расходы бюджета Московской области запланированы в размере 561 млрд руб. Приоритетными направлениями финансирования социальной политики являются следующие: «Образование

---

[388] Там же.

[389] О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов: Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2023. №49 (Ч. I-III). Ст. 8657.

[390] О бюджете Московской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов: Закон Московской области № 251/2020-ОЗ // URL. https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/331940/ (дата обращения: 14.02.2021)

[391] Бюджет Московской области на 2021–2023 годы: ориентир на стабильность и социальную сферу // URL. https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/byudzhet-moskovskoi-oblasti-na-2021-2023-gody-orientir-na-stabilnost-i-socialnuyu-sferu (дата обращения: 24.05.2021).

Подмосковья» — 188 млрд руб., «Здравоохранение Подмосковья» — 156 млрд руб. «Социальная защита населения Московской области» — 114 млрд руб.[392]

Подобная социальная ориентированность областного бюджета объясняется тем, что в принятой Стратегии социально-экономического развития Московской области на период до 2030 года, обозначено стратегическое видение социально-экономического развития данного региона, в рамках которого развитая социальная сфера представлена следующими направлениями:

- наличие высоких социальных стандартов качества жизни;

- опора на традиционные ценности и современные прогрессивные идеи;

- развитие образования, здравоохранения, спорта и физической культуры, демографии, социальной политики и пр.

Среди трех приоритетных направлений социально-экономического развития выделено развитие социальной сферы Московской области. В рамках данного направления запланирована реализация следующих приоритетов: демография, здравоохранение, образование, культура, а также гражданское общество и общественная безопасность.[393]

В рамках приоритета «Демография» запланирован ряд ключевых мероприятий:

- развитие системы предоставления пособий на детей;

- внедрение новых кредитных инструментов и продолжение развития ипотечного кредитования, в том числе по льготным ставкам для отдельных категорий лиц;

- расширение строительства доступного жилья;

- создание новых мест в детских садах

- развитие системы отдыха и оздоровления детей;

---

[392] Бюджет для граждан на основании проекта закона Московской области «О бюджете Московской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». URL. https://budget.mosreg.ru/download/Byudjet_dlya_grajdan(2)/Byudzhet_dlya_grazhdan_na_osnovanii_proekta_zakona_byudzheta_na_2024_2026.pdf?ysclid=ly5soyzl4x531068768 (дата обращения: 03.07.2024).

[393] Стратегия социально-экономического развития Московской области на период до 2030 года URL. https://www.economy.gov.ru/material/file/ed7a8e3960c74f3e62c09abea36ecd36/MO_14052019.pdf (дата обращения: 24.05.2021).

- увеличение количества школ, икомпьютерных классов для адаптации к современным средствам коммуникации пожилых граждан и пр.

Ключевыми мероприятиями приоритета «Здравоохранение» являются:

- завершение создания трехуровневой региональной системы здравоохранения;

- развитие передвижных форм оказания медицинской помощи, а также внедрение инновационных медицинских технологий;

- формирование сети офисов врачей общей практики;

- создание единой системы центров медицинской диагностики и реабилитации, применяющих консультационную телемедицину;

- улучшение материально-технической базы детских поликлиник;

- проведение мероприятий по совершенствованию профилактического направления помощи матерям и детям и пр.

Для реализации приоритета «Образование» предусмотрен следующий ряд мероприятий:

- развитие инклюзивного дошкольного образования;

- модернизация территориальных образовательных сетей;

- обновление материально-технической базы в сельских школах;

- строительство и ввод в эксплуатацию школ с привлечением частных инвестиций;

- внедрение программ дистанционного обучения;

- развитие механизмов участия работодателей в обеспечении кадрами образовательных организаций;

- повышение квалификации преподавателей;

- внедрение модели цифровой образовательной среды, обеспечивающей качество и доступность образования всех видов и уровней и пр.

В рамках приоритета «Культура» предусмотрена реализация таких мероприятий, как:

- создание и капитальный ремонт культурно-досуговых организаций;

- обеспечение детских музыкальных, художественных, хореографических школ необходимыми инструментами;

- создание виртуальных концертных залов;

- поддержка одаренных детей, обучающихся в образовательных учреждениях сферы культуры;

- организация и проведение праздничных и культурно-массовых, а также творческих мероприятий;

- развитие кадрового потенциала в сфере культуры и пр.

Ключевые мероприятия приоритета «Гражданское общество и общественная безопасность» сводятся к следующим:

- выявление лидеров в приоритетных направлениях молодежной политики Московской области;

- вовлечение молодежи в инновационные международные проекты в сфере образования, науки, культуры, технологий;

- создание центров национальных культур дружбы народов;

- поддержка деятельности добровольной пожарной охраны;

- развитие и модернизация комплексной системы экстренного оповещения населения области;

- создание муниципальных центров общественной безопасности;

- создание и обеспечение деятельности общественных организаций правоохранительной направленности;

- внедрение новых форм профилактики наркомании;

- организация информационных кампаний по развитию правовой грамотности населения и пр.[394]

[394] Стратегия социально-экономического развития Московской области на период до 2030 года URL. https://www.economy.gov.ru/material/file/ed7a8e3960c74f3e62c09abea36ecd36/MO_14052019.pdf (дата обращения: 24.05.2021).

Реализация указанных мероприятий позволяет Московской области находиться на седьмом месте по расходам на одного человека, для Московской области эта сумма составляет 83,26 тыс руб.[395]

Однако, не все субъекты РФ характеризуются высоким процентом финансирования социальной сферы по сравнению с общей суммой расходов бюджета. В частности, был проведен анализ расходов на социальную сферу в Дальневосточном регионе, по итогам которого пришли к выводу о том, что по расчету доли финансового обеспечения социальной сферы в общем объеме расходов бюджета три субъекта РФ - Чукотский автономный округ, Сахалинская область и Камчатский край относятся к регионам с наименьшей долей финансового обеспечения данной сферы. Кроме того, отмечается, что показатели варьируются по всем дальневосточным субъектам РФ от низких до средних без тенденции к существенному повышению. Например, в Чукотском автономном округе - 34,92%, в Сахалинской области - 45,94%, в Еврейской автономной области - 64,42%, а в Приморском крае - 65,30% [396].

Однако, в последние годы необходимость финансирования противоэпидемиологических мероприятий привела к росту расходных обязательств, включая и расходы социального характера. Анализ имеющейся информации свидетельствует об увеличении расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на 14,8% по сравнению с 2019 годом[397].

По итогам 2020 года наиболее значимыми расходами консолидированных бюджетов субъектов РФ, входящих в четверку максимальных расходных обязательств, являются: образование – 22,8%, социальная политика - 21,3%, национальная экономика – 20,5%, здравоохранение – 12,9%. Таким образом видно существенное увеличение расходов социального характера в бюджетах субъектах

---

[395] Названы регионы с самыми большим расходами на социальную сферу // URL. https://news.ru/economics/nazvany-regiony-s-samymi-bolshim-rashodami-na-socialnuyu-sferu/ (дата обращения: 24.05.2021).

[396] Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России: монография / Л.В. Андриченко, М.М. Баранчикова, К.М. Беликова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2018. С. 215.

[397] Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере/под ред. Валентей С.Д. 2020. Вып. 22 // URL. https://www.rea.ru/Documents/Бюджет_итог_2020_2.pdf (дата обращения: 24.05.2021).

РФ, в частности, по сравнению с 2019 годом, расходы бюджетов на образование увеличились на 5,8%, что составило 196,2 млрд руб., на социальную политику на 23,6%, то есть на 33,9 млрд руб., на здравоохранение более всего составил прирост – на 71,5% или на 834,8 млрд руб. По понятным причинам на здравоохранение пришлось 41,5% всей суммы расходов региональных бюджетов по итогам 2020 года[398].

Кроме того, следует иметь ввиду, что после снижения уровня ковидной опасности, было уменьшено и финансирование связанных с ней антиковидных социальных мер. С 2022 года происходит переориентация финансирования в социальной политики в сторону поддержки мобилизованных и их семей. Начиная с 2023 года акцент в финансировании социальных расходов делается на поддержку семей, в частности вводится система единых семейных пособий для малообеспеченных семей[399].

Данная тенденция подтверждает позицию Т.Я. Хабриевой о том, что в последнее десятилетие субъекты РФ получили большой объем полномочий в социальной сфере и стали основными участниками в реализации большинства социальных программ, что подтверждается увеличивающейся долей расходов на социальную сферу в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, включая расходы по статье «Социальная политика».[400]

Помимо расходных обязательств на социальную сферу, предусмотренных в рамках федеральных, региональных и местных бюджетах, следует отметить и наличие расходов, предусмотренных внебюджетными фондами: Фондом пенсионного и социального страхования (ФПСС), Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (ФОМС). Данные фонды имеют территориальные подразделения во всех субъектах Российской Федерации. Бюджетное законодательство предусматривает финансирование расходов данных

---

[398] Там же.

[399] Социальная политика – 2023: от пандемии к энергокризису. URL. https://raexpert.ru/researches/social_policy_2023/ (дата обращения: 03.07.2024).

[400] Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 8.

фондов только на цели, определенные законодательством в соответствии с их бюджетами. Кроме того, предусматривается предоставление дотаций или иных межбюджетных трансфертов из бюджета внебюджетного фонда любому бюджету бюджетной системы РФ[401]. БК РФ устанавливает, что федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ предназначены для исполнения расходных обязательств государства, а региональный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта РФ[402]. Тем не менее, в научной литературе поднимался вопрос о том, что являются ли обязательства государственного внебюджетного фонда расходными обязательствами публично-правового образования или они существуют как расходные обязательства, исполняемые за счет средств бюджетов этих фондов, которые не относятся к числу обязательств указанных образований. По мнению О.А. Ногиной, государственные внебюджетные фонды кроме полномочий по страхованию реализуют и значительный объем полномочий органов государственной власти как главного распорядителя бюджетных средств, для этого из федерального бюджета в бюджеты государственных внебюджетных фондов перечисляются межбюджетные трансферты. Таким образом, происходит исполнение расходных обязательств Российской Федерации или в некоторых случаях - субъектов РФ. В качестве примера автор приводит финансовое обеспечение расходных обязательств Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки, предусмотренных специальным законодательством, когда пенсионное обеспечение ряда категорий граждан осуществляется Минфином РФ путем ежемесячного перечисления средств федерального бюджета в бюджет соответственно Пенсионного фонда и Фонда социального страхования[403]. Подобные расходные обязательства Российской Федерации по социальному

---

[401] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

[402] Там же.

[403] Ногина О.А. Правовая природа расходных обязательств публичных субъектов и государственных внебюджетных фондов // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2013. №4. С. 43.

обеспечению населения осуществляют внебюджетные фонды за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. В связи с вышеуказанным О.А. Ногина предлагает расходные обязательства внебюджетных фондов делить на два вида: страховые и нестраховые. Второй вид как раз и представляют собой расходные обязательства РФ или ее субъекта, принятые в пользу физических или юридических лиц, а возможно и субъекта РФ. Поскольку происходит финансирование целей государственного внебюджетного фонда за счет средств межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального или регионального бюджета[404].

В частности, в 2020 году из бюджета Московской области бюджету территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области (далее - ТФОМС МО) было предусмотрено выделение межбюджетного трансферта в целях дополнительного финансового обеспечения медицинских организаций в условиях чрезвычайной ситуации, связанной с распространением коронавирусной инфекции. Данный трансферт выделялся в целях финансового обеспечения выполнения территориальной программы обязательного медицинского страхования Московской области. Перечисление данного трансферта бюджету ТФОМС МО осуществлялось на основании заявки, которая подтверждает сумму принятых к оплате счетов по случаям оказания медицинской помощи лицам с заболеванием и (или) подозрением на заболевание новой коронавирусной инфекцией[405]. Предоставление рассматриваемого трансферта осуществляется на основании соглашения, заключенного ТФОМС МО с Министерством здравоохранения Московской области. Контроль за использованием ТФОМС МО перечисленного трансферта, полученного из

---

[404] Там же. С. 45.

[405] Об утверждении порядка предоставления из бюджета Московской области в 2020 году бюджету территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области межбюджетного трансферта в целях дополнительного финансового обеспечения медицинских организаций в условиях чрезвычайной ситуации и (или) при возникновении угрозы распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, в рамках реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования, источником финансового обеспечения которого являются бюджетные ассигнования Резервного фонда Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Московской области от 17 ноября 2020 года №868/38/ URL. https://docs.cntd.ru/document/566457380#6560IO/ (дата обращения: 10.07.2021).

бюджета Московской области, осуществляется Федеральным фондом обязательного медицинском страхования и Министерством здравоохранения Российской Федерации. ТФОМС МО представляют отчетность об использовании межбюджетного трансферта в порядке и в сроки, установленные Федеральным фондом обязательного медицинского страхования.

Важное значение в структуре расходов бюджетной системы занимает раздел, связанный с межбюджетными трансфертами, к которым относится и перечисление средств регионального бюджета в бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов. При этом, следует иметь ввиду, что принципы организации межбюджетных трансфертов между федеральными бюджетами и бюджетами государственных внебюджетных фондов, между региональными бюджетами и бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов совершенно иные, чем межбюджетные трансферты между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, поскольку речь не идет о достижении сбалансированности нижестоящего бюджета бюджетной системы РФ. В итоге, по мнению М.Л. Седовой, создается ситуация, когда средства, выделяемые из бюджета на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ, отражаются не в источниках финансирования дефицита данного бюджета, а в его доходах[406]. Единственным исключением, где происходит отражение данного дохода в источниках финансирования дефицита бюджета был Фонд социального страхования.

В настоящее время бюджетное законодательство, устанавливая виды доходов бюджетов внебюджетных фондов указывает среди всех имеющихся, следующие:

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета в бюджеты внебюджетных фондов (для всех видов внебюджетных фондов);

- межбюджетные трансферты из региональных бюджетов, применительно к бюджету фонда обязательного медицинского страхования. Данные трансферты

[406] Седова М.Л. Государственные внебюджетные фонды и бюджетное законодательство Российской Федерации // Финансы и кредит. 2007. №14 (254). С. 33.

передаются территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования и на финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных обозначенной программой[407].

В частности, В бюджете ФОМС предусматриваются межбюджетные трансферты из федерального бюджета на ближайшую перспективу - на 2025 год — 504,3 млрд руб., на 2026 год — 526,2 млрд руб.; Социальному фонду РФ - в 2025 году — 5,29 трлн руб., в 2026 году — 5,42 трлн рублей. Подобная практика является постоянной для пополнения бюджетов внебюджетных фондов[408].

Относительно выделения межбюджетных трансфертов внебюджетным фондам в научной литературе существует противоположная точка зрения. В частности, Т.А. Вершило указывает, что если исходить из определения межбюджетных трансфертов, представленного в бюджетном законодательстве, то данные трансферты внебюджетным фондам могут быть выделены только из вышестоящего внебюджетного фонда в виде финансовой помощи указанным фондам при недостаточности собственных средств, а вот подобное выделение средств из федерального и региональных бюджетов быть не может[409].

В случаях, когда появляются неиспользованные остатки межбюджетных трансфертов (из бюджета федерального фонда или регионального бюджета), региональный законодатель может установить свои направления их использования, указав специальное предназначение для них. В качестве примера О.А. Ногиной приводится практика бюджета Ленинградского областного фонда ОМС. В 2008 г. образовались остатки денежных средств в результате неполного использования бюджетных ассигнований, переданных из бюджета самого фонда и областного бюджета Ленинградской области на проведение пилотного проекта в

---

[407] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

[408] Приняты законы о бюджете внебюджетных фондов на 2024–2026 годы. URL. http://duma.gov.ru/news/58340/ (дата обращения: 02.09.2024).

[409] Вершило Т.А. Межбюджетные трансферты: проблемы правового регулирования//Финансовое право. 2008. № 10. С.9.

области, связанного с повышением качества услуг в сфере здравоохранения. Было принято решение направить указанные денежные средства на завершение в следующем финансовом году указанного проекта[410].

В случае выделения межбюджетных трансфертов внебюджетным фондам необходимо иметь ввиду, что публично-правовые образования обязаны предоставлять информацию о подобной помощи, указывая следующие сведения:

- номер приложения к закону об исполнении бюджета;

- наименование приложения к закону об исполнении бюджета;

- наименование межбюджетного трансферта;

- наименование вида (подвида) доходов и соответствующий код бюджетной классификации;

- информация об объеме перечисленного трансфертов очередном финансовом году[411].

Исходя из вышеуказанного видим, что бюджеты территориальных внебюджетных фондов имеют определенную зависимость от средств региональных бюджетов.

Кроме того, следует иметь ввиду и тот факт, что финансирование социальной сферы является важным критерием, указывающим на эффективность деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их деятельности органов исполнительной власти.[412] В Перечень показателей для оценки эффективности деятельности данных лиц и органов власти отнесены следующие, имеющие социальную направленность: численность населения субъекта РФ,

---

[410] Ногина О.А. Проблемы правового регулирования сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия вузов. Правоведение. 2011. № 2. С. 148; О бюджете Ленинградского областного фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов: Областной закон Ленинградской области от 12 декабря 2007 г. № 178-оз//Вестник Правительства Ленинградской области. 2007. № 83.

[411] Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по порядку публикации финансовой и иной информации о бюджете и бюджетном процессе, подлежащей размещению в открытом доступе на едином портале бюджетной системы Российской Федерации. Документ опубликован не был.

[412] Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68//Собрание законодательства РФ. 2021. №6. Ст. 966.

ожидаемая продолжительность жизни при рождении, количество семей, улучшивших жилищные условия, индекс роста реального среднедушевого денежного дохода населения и пр.[413] Указанные критерии свидетельствуют о том, что государство стремится к успешной реализации социальной политики на всей территории РФ.

Таким образом, подводя итоги, необходимо отметить, что:

- 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 финансирования целей данных внебюджетных фондов. В связи с этим предлагается авторское определение расходного обязательства в социальной сфере как 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;

- 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;

- бюджеты территориальных внебюджетных фондов имеют определенную зависимость от средств региональных бюджетов, поскольку имеют место предоставление межбюджетных трансфертов, в частности из бюджетов субъектов РФ в территориальные внебюджетные фонды, особенно данная тенденция прослеживается в последние годы в связи с распространением коронавирусной инфекции и выделением средств в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

---

[413] Там же.

3.3. Основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств Российской Федерации в социальной сфере

Для определения правовой природы расходных обязательств в социальной сфере в рамках бюджетной системы необходимо проанализировать основания их возникновения, изменения и прекращения. В предыдущем параграфе указывали, что расходные обязательства могут быть классифицированы на разные виды по основаниям их возникновения.

Бюджетное законодательство закрепляет подобные основания для каждого вида обязательств с учетом территориального уровня. Расходные обязательства Российской Федерации в социальной сфере возникают на следующих основаниях:

- принятых правовых актов органов государственной власти;

- заключенных РФ договоров (соглашений) при осуществлении государственных полномочий по предметам собственного ведения или совместного ведения;

- заключенных договоров казенными учреждениями от имени государства;

- принятых правовых актов органами государственной власти, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в форме субвенций бюджетам субъектов РФ, включая субвенции местным бюджетам, а также бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий РФ.

В соответствии с бюджетным законодательством основания возникновения расходных обязательств субъекта РФ и муниципальных образований также предусмотрены на федеральном уровне. Относительно оснований возникновения региональных расходных обязательств в социальной сфере необходимо указать, что они совпадают с теми, которые закреплены в БК РФ, поэтому ими являются следующие:

- региональные и муниципальные правовые акты, а также договоры, заключенные органами власти конкретной территории при осуществлении собственных полномочий;

- региональные и муниципальные правовые акты, а также договоры, заключенные при осуществлении органами власти конкретной территории полномочий по предметам совместного ведения федерального и регионального уровня, а также переданных государственных полномочий;

- договоры, заключенные региональными или муниципальными казенными учреждениями от имени субъекта РФ или муниципального образования;

- региональные нормативные правовые, предусматривающие предоставление из регионального бюджета межбюджетных трансфертов, бюджетам нижестоящего уровня на исполнение их расходных обязательств в связи с передачей им отдельных государственных полномочий с регионального уровня;

- региональные нормативные правовые акты, связанные с осуществлением органами власти субъекта РФ переданных полномочий с федерального уровня[414].

В связи с изложенными основаниями, следует отметить, что в одном из проектов БК РФ (далее – Проект) предлагалось разделить публичные обязательств на два вида - нормативно-правовые и договорные[415]. В рамках договорного обязательства основанием его возникновения является соглашений сторон, об установлении, изменении или прекращении прав и обязанностей, заключенное в любой предусмотренной для совершения сделок форме, где одним из участников соглашения обязательно выступает публично-правовое образование.[416] Кроме этого, в Проекте предлагалось упорядочить систему планирования расходов бюджета и процесс возникновения обязательств. В частности, отмечалось, что изначально возникает публичное обязательство, потом расходное, в последующем

---

[414] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

[415] Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (подготовлен Минфином России) // URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/bud_codex/ (дата обращения: 16.07.2021).

[416] Акопян О.А. Незапрошенные предложения в ГЧП (финансово-правовой аспект): ограничение инвестиционной активности рамками государственного (муниципального) планирования // Финансовое право. 2019. №7. С. 6.

оно трансформируется в бюджетное, а далее в денежное[417]. Пока данная инициатива на практике не реализована и остается проектной.

Несмотря на то, что перечень оснований возникновения расходных обязательств легально закреплен, в практике реализации бюджетных правоотношений появляются сложные вопросы, связанные с основаниями возникновения расходных обязательств, требующих законодательного разрешения. В частности, анализ правоприменительной практики указывает на возможность рассмотрения государственных (муниципальных) программ в качестве основания для возникновения расходных обязательств, что объясняется отчетами контрольно-счетных органов, выявивших такой факт. Например, в отчете контрольно-счетного органа Красноярского края за 2015 г. указывалось, что часть подобных программ не предусматривала расходных обязательств края. Например, государственная программа «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан Красноярского края» содержит указание на реализацию 8 мероприятий, но расходные обязательства по ним не предусмотрены. Данный факт был признан нарушением бюджетного законодательства, и было предложено прописывать все запланированные мероприятия существующих программ в региональных правовых актах, формирующих соответствующее расходное обязательство[418].

Кроме того, на практике возникают ситуации, когда публично-правовое образование, в том числе и субъект РФ, отказывает физическим лицам в предоставлении публичной услуги или каких-либо мер в сфере социальной политики, установленной федеральным законодательством. В связи с этим, лицо, чьи права нарушаются, обращается с иском в суд, пытаясь восстановить нарушенные права судебным решением, на основании которого и возникает необходимое расходное обязательство, не предусмотренное бюджетным

---

[417] Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (подготовлен Минфином России) // URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/bud_codex/ (дата обращения: 16.07.2021).

[418] Киселева Е.И. Государственные и муниципальные программы: проблемы формирования и реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 58; Отчеты Контрольно-счетной палаты г. Новосибирска за 2011 - 2015 гг // URL: www.ksp/nso.ru. (дата обращения: 16.07.2021).

законодательством.[419] Поскольку право на судебную защиту и исполнение судебного решения носит публично-правовой характер, следовательно публично-правовое образование должно исполнять его[420].

Следующий проблемный аспект в данной сфере связан и с отсутствием в законодательстве формулировок, позволяющих сделать вывод об основаниях расходных обязательств и их возникновении. В частности, в правоприменительной и судебной практике обсуждается вопрос, касающийся оснований возникновения расходного обязательства, возникающего у публично-правового образования по возмещению убытков, понесенных юридическими лицами из-за оказания услуг по цене, предусматривающей льготную ставку. Одна из подобных ситуаций рассматривалась в Конституционном Суде РФ, который выявил противоречия и рекомендовал федеральному законодателю урегулировать данную ситуацию, указав, что на данном этапе пока не будет признавать рассматриваемую норму неконституционной[421].

Следует отметить, что спорные ситуации такого характера не позволяют в полной мере реализовать принцип безусловного исполнения расходных обязательств в связи с тем, что происходит нарушение предписаний действующего законодательства о разграничении предметов ведения между публично-правовыми образованиями разного уровня[422]. В данном Постановлении отмечается, что при решении вопроса об определении уровня публично-правового образования, за счет бюджетных средств которого необходимо профинансировать убытки, полученные из-за предоставления потребителям товаров по ценам, имеющим льготные ставки,

---

[419] Кабанова И.Е. К вопросу об имущественной ответственности Российской Федерации за предоставление мер социальной поддержки (льгот) за счет средств муниципальных бюджетов // Юрист. 2017. №11. С. 40.

[420] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2008 г. № 734-О-П «По жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав статьей 151 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. №5. Ст. 678.

[421] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 г. № 29-П город Санкт-Петербург «По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания «Полет» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания «Сибирь» и «Авиакомпания «ЮТэйр»//Рос. газ. 2012. 11 января.

[422] О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23//Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

необходимо учитывать положения бюджетного законодательства и закона о разграничении полномочий между разными уровнями публично-правовых образований, в том числе по вопросам социальной защиты населения[423].

В области социальной политики имеется неопределенность относительно возмещения убытков, понесенных юридическим лицам в связи с оказанием услуг по льготной цене со стороны субъекта РФ по вопросам, связанных с применением нормы о 30% скидке при оплате коммунальных услуг многодетными семьями. Следует в качестве примера привести Определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) о понуждении юридического лица установить скидку на оплату жилищно-коммунальных услуг для многодетной семьи. Судом, в частности отмечено, что вопросы социальной защиты семей, имеющих статус многодетных, отнесены законодательством к полномочиям региональных органов исполнительной власти. Однако, в законодательстве данного субъекта РФ не предусмотрена указанная льгота, а поставщик услуг является независимым хозяйствующим субъектом, имеющим право формировать собственную ценовую политику, следовательно суд не может вменять ему в обязанности предоставление различным лицам указанной льготы[424].

Таким образом, в РФ сложилась очень противоречивая практика по вопросу предоставления 30 % скидки семьям, имеющих статус многодетных. Мнение одних судов, базируется на том, что несогласованность федерального закона и указа Президента РФ[425] не является препятствием для удовлетворения требований многодетных семей, другие настаивают на позиции о том, что отсутствуют основания для обязательности предоставления услуг с учетом скидок[426].

---

[423] Там же.

[424] Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 02.08.2017 по делу # 33-2931/2017. Документ опубликован не был.

[425] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ// Собрание законодательства РФ.1999. №42. Ст. 5005; О мерах по социальной поддержке многодетных семей: Указ Президента РФ от 05.05.1992 № 431//Ведомости СНД и ВС РФ1992. № 19. Ст. 1044. (утратил силу); Указ Президента РФ от 23.01.2024 № 63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей»// СЗ РФ. 2024. №5. Ст. 665.

[426] См.: Определение Алтайского краевого суда от 4 июня 2014 г. по делу № 33-4557/2014. Документ опубликован не был; Определение Верховного суда Республики Бурятия от 23 ноября 2015 г. по делу №

Исходя из сложившейся ситуации в научной литературе указывается на необходимость разъяснений со стороны Верховного Суда РФ по данному вопросу, а также на важность урегулирования оснований возникновения расходных обязательств в социальной сфере у субъекта РФ, если данные правоотношения законодательно будут отнесены к компетенции региональных органов государственной власти[427].

В связи с этим, представляется рациональным учитывать государственные программы, судебные решения, возмещение убытков, понесенных юридическими лицами в связи с оказанием услуг по льготной цене, в качестве оснований расходных обязательств РФ в социальной сфере, а также дополнить перечень оснований расходных обязательств РФ, указанных в бюджетном законодательстве.

В связи с этим предлагается внести изменения в ст.
в виде дополнений п.1 статей 84-86 БК РФ. В новой редакции данные статьи предлагается дополнить информацией следующего содержания: «принятия государственных/муниципальных программ; вынесения судебных решений; возмещения убытков, понесенных юридическими лицами в связи с оказанием услуг по льготной цене».

Рассматривая основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств в социальной сфере РФ, следует отметить, что в последние годы в рамках реформирования бюджетных правоотношений в сфере управления общественными финансами, приоритетным направлением является бюджетирование ориентированное на результат. По мнению А.С. Чулкова, учитывая международную и отечественную практику бюджетных отношений, следует выделить четыре основных инструмента бюджетирования ориентированного на результат, позволяющих обеспечить соотнесение конечных и непосредственных результатов деятельности органов власти в процессе финансирования функций государства:

33-4443/2015. Документ опубликован не был; Определение Верховного суда Республики Бурятия от 5 июня 2017 г. № 33-1821/2017. Документ опубликован не был.

[427] Каминская Ю.Н. Защита прав многодетных семей на получение мер государственной поддержки //Законность. 2019. № 10. С. 18.

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности, определяющих стратегию деятельности органов государственной власти;

- целевые программы, связывающие финансирование с непосредственными результатами;

- перспективное финансовое планирование;

- реестр расходных обязательств, позволяющий определить объемы данных обязательств и осуществлять среднесрочное финансовое планирование на основании обязательств публично-правового образования[428].

Для настоящего исследования наибольший интерес представляет реестр расходных обязательств, закрепленный в бюджетном законодательстве, который 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[429].

Концепция реформирования бюджетного процесса от 2004 года заложила основы для формирования реестра расходных обязательств, поскольку в ней указывалось, что внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат, мешает отсутствие в Российской Федерации понятия «расходные обязательства»[430]. В документе указывалось, что после закрепления данного термина появится возможность отделения расходных обязательств, включенных в реестр от принимаемых обязательств, подлежащих или планируемых к включению в этот реестр в случае выделения бюджетных ассигнований в пределах нераспределенных ресурсов. В целях реформирования бюджетных отношений в

---

[428] См.: Чулков А.С. Роль реестра расходных обязательств при планировании регионального бюджета в условиях бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. 2012. №29 (509). С.66; Афанасьев М. П., Кривогов И. В. Модернизация государственных финансов. М.: ГУ ВШЭ. 2007. С. 76.

[429] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

[430] О мерах по повышению результативности бюджетных расходов (вместе с "Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах", "Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах"): Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249// Собрание законодательства РФ. 2004. №22. Ст. 2180 (документ утратил силу).

законодательство был введен соответствующий термин и обозначена необходимость ведения реестров расходных обязательств.

Для формирования и регулирования реестра расходных обязательств были выбраны следующие основные направления:

- сформирована финансовая оценка каждого расходного обязательства по следующим показателям: финансовая оценка расходного обязательства в отчетном и плановом периоде, сведения о классификации расходов в разрезе статей функциональной и экономической классификации расходов бюджетов, методика расчета объема расходов;

- характеристика расходного обязательства должна состоять не только из реквизитов и конкретных статей правового акта, вводящего расходное обязательство, но и включать информацию дате его вступления в силу и сроке его действия[431].

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.

При характеристике установления расходных обязательств следует проанализировать основные параметры, предложенные федеральным законодательством:

- определение направлений, объема и структуры бюджетных расходов, необходимых для выполнения функций и задач органов власти и местного самоуправления конкретной территории;

---

[431] Клишина М., Шишов В. Реестр расходных обязательств в бюджетном процессе: практика применения и перспективы // Бюджет. 2007. № 6. С. 13.

- закрепление программ и проектов, групп получателей бюджетных средств, связанных с выполнением органами государственной власти и местного самоуправления необходимых функций;

- установление нормативов и порядка финансового обеспечения и исполнения установленных расходных обязательств каждого территориального уровня РФ[432].

Порядок формирования реестра расходных обязательств определяется соответствующими актами органов государственной власти[433]. Например, финансовые органы субъекта РФ должны ежегодно не позднее 1 июня текущего финансового года представить в Министерство финансов Российской Федерации (далее - Минфин России) реестры расходных обязательств в форме электронных документов с использованием квалифицированной электронной подписи руководителя данного органа в единой информационно-аналитической отчетной системе Минфина России. В свою очередь Минфин России в течение 30 календарных дней со дня получения реестра осуществляет проверку соответствия данных, содержащихся в них, соответствующим данным отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, а также корректности их заполнения. Если возникают замечания, реестры возвращаются в финансовые органы субъектов РФ для их последующей доработки. В последующем доработанные реестры повторно представляются в Минфин России не позднее 5 рабочих дней со дня их поступления в финансовый орган субъекта РФ[434].

---

[432] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

[433] См.: О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 07.07.2014 №621//Собрание законодательства РФ. 2014. № 28. Ст. 4063; Об утверждении Порядка, форм и сроков представления реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации, свода реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации: Приказ Минфина России от 03.03.2020 № 34н//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[434] Об утверждении Порядка, форм и сроков представления реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации, свода реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации: Приказ Минфина России от 03.03.2020 № 34н//СПС КонсультантПлюс.Документ опубликован не был.

Введение и установление расходных обязательств предполагает, что по каждому полномочию должны быть приняты нормативные правовые акты, устанавливающие определенные элементы:

- цели и направления расходного обязательства;

- нормы, указывающие на обязанность предоставить определенным субъектам средства бюджета либо прямо указывают, что это является расходным обязательством;

- объемы, структуру и размеры бюджетных расходов, необходимых для финансирования соответствующего направления;

- методики и нормативы, по которым рассчитываются соответствующие бюджетные обязательства[435].

На примере анализа реестра расходных обязательств Московской области на определенный финансовый год и плановый период можем увидеть, что структура данного реестра включает в себя:

- правовые основания финансового обеспечения полномочий, расходного обязательства Московской области (федеральные и региональные законы; указы Президента РФ; нормативные правовые акты Правительства РФ и субъекта РФ; государственные программы РФ; акты федеральных органов исполнительной власти; договоры и соглашения);

- наименование полномочий, расходного обязательства;

- объем средств на исполнение расходного обязательства;

- оценка стоимости расходного обязательства[436].

Реестр расходных обязательств Московской области включает в себя реестр расходных обязательств Московской области, подлежащих исполнению за счет

---

[435] Там же.

[436] Реестр расходных обязательств Московской области и свод реестров расходных обязательств муниципальных образований Московской области // URL. https://budget.mosreg.ru/dokumenty/byudzhetnaya-politika/reestr-rasxodnyx-obyazatelstv-moskovskoj-oblasti-i-svod-reestrov-rasxodnyx-obyazatelstv-municipalnyx-obrazovanij-moskovskoj-oblasti/ (дата обращения 13.07.2021г.); Плановый реестр расходных обязательств Московской области на 2024 и плановый период 20252026 годы. URL. https://budget.mosreg.ru/dokumenty/byudzhetnaya-politika/reestr-rasxodnyx-obyazatelstv-moskovskoj-oblasti-i-svod-reestrov-rasxodnyx-obyazatelstv-municipalnyx-obrazovanij-moskovskoj-oblasti/?ysclid=ly5t8ir6y2119016424 (дата обращения 03.07.2024г.)

бюджетных ассигнований регионального бюджета Московской области и реестр расходных обязательств Московской области, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области.

Данные реестра расходных обязательств бюджета Московской области используются в следующих случаях:

- при составлении проекта бюджета Московской области и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период;

- при внесении изменений в Закон Московской области о региональном бюджете и о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования на текущий финансовый год и плановый период;

- при ведении сводной бюджетной росписи и росписи бюджета фонда.

Реестр расходных обязательств бюджета Московской области формируется и ведется Министерством экономики и финансов Московской области.

Ведение реестра расходных обязательств бюджета Московской области осуществляется посредством внесения в реестр изменений, осуществляемых главными распорядителями средств бюджета Московской области, органом управления территориального фонда обязательного медицинского страхования по согласованию с Министерством здравоохранения Московской области в реестры расходных обязательств главных распорядителей средств регионального бюджета.

Реестр расходных обязательств бюджета Московской области включают в себя следующие данные об обязательствах, связанных с финансированием социальной политики:

- сведения о полномочиях Московской области в сфере социальной политики, обусловленных законодательными актами РФ, по предметам ведения Московской области и по предметам совместного ведения, реализуемым главными распорядителями средств бюджета Московской области за счет бюджетных ассигнований регионального бюджета, а также органом управления

территориального фонда обязательного медицинского страхования за счет бюджетных ассигнований данного фонда;

- сведения о полномочиях Московской области в сфере социальной политики, обусловленных актами Губернатора Московской области и Правительства Московской области, реализуемых главными распорядителями средств бюджета Московской области за счет бюджетных ассигнований регионального бюджета, а также органом управления территориального фонда обязательного медицинского страхования за счет бюджетных ассигнований данного фонда;

- сведения о нормативных правовых актах, договорах, устанавливающих расходные обязательства Московской области в сфере социальной политики, подлежащие исполнению за счет бюджетных ассигнований регионального бюджета, а также органом управления территориального фонда обязательного медицинского страхования за счет бюджетных ассигнований данного фонда;

- сведения об объемах бюджетных ассигнований бюджета Московской области в сфере социальной политики, распределенных по главным распорядителям средств регионального бюджета, видам социальных расходов бюджета Московской области, на исполнение расходных обязательств области главными распорядителями средств данного бюджета в текущем финансовом году и плановом периоде[437].

Рассматривая исполнение расходных обязательств в социальной сфере следует иметь ввиду, 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[438]. Необходимо иметь ввиду, что на правовую

[437] Об утверждении Порядка ведения реестра расходных обязательств Московской области и внесении изменения в Порядок составления проекта бюджета Московской области на очередной финансовый год и плановый период: Постановление Правительство Московской области от 3 июня 2016 года № 426/15 // URL. https://docs.cntd.ru/document/537957152#6560IO (дата обращения 13.07.2021г.)

[438] Барыкин Е.А. Финансово-правовое обеспечение эффективности исполнения расходных обязательств // Реформы и право. 2010. № 2. С. 4.

форму финансовых правоотношений указывал С.Д. Цыпкин, рассматривая доходы государственного бюджета в СССР, поэтому в настоящее время тоже уместно говорить о такой форме применительно к расходным обязательствам[439].

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. Порядок исполнения бюджетов по расходам определяется в соответствие с бюджетным законодательством и начинается с составления сводной бюджетной росписи и включает в себя следующие этапы:

- принятие и учет денежных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

В результате прохождения указанных этапов обеспечивается фактическое исполнение расходного обязательства конкретного публично-правового образования в социальной сфере.

По мнению А.Г. Пауля, на стадии исполнения бюджетов могут возникать коллизии между бюджетно-правовыми нормами, обеспечивающим исполнение расходных обязательств, и нормами, предусматривающими их. Главной коллизией в этих отношениях является отсутствие достаточных бюджетных ассигнований в законе о бюджете для полного осуществления расходных обязательств, поэтому возникает противоречие между законом о бюджете и нормативными правовыми

---

[439] Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР (правовые вопросы). М.: Юрид. лит., 1973. С. 14.

актами и иными документами (договорами, соглашениями), предусматривающими расходное обязательство. Причинами подобной коллизии может быть не включение в закон о бюджете необходимого объема бюджетных ассигнований на первоначальных стадиях бюджетного процесса. В связи с тем, что преобладает приоритет расходных обязательств над законом о бюджете был создан механизм организации исполнения таких необеспеченных расходных обязательств[440]. С учетом предусмотренного бюджетным законодательством принципа иммунитета бюджетов кредитору соответствующего расходного обязательства придется обратиться в судебные органы, так как обращение взыскания на средства бюджетов на основании актов иных органов не допускается. Возникший спор будет разрешаться на основании правил, предусмотренных законом или иным актом, на котором основано данное расходное обязательство. Судебный акт по такому спору фактически заменяет закон о бюджете и выступает основанием для исполнения бюджета по расходам в целях обеспечения исполнения соответствующего расходного обязательства. Исполнение бюджета в таком случае будет происходить по правилам бюджетного законодательства, предусматривающего порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов[441].

Если происходит выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств в том числе и в социальной сфере, то это может происходить в следующих случаях:

- с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон о соответствующем бюджете;

- в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон о соответствующем бюджете при наличии необходимых источников

---

[440] Пауль А.Г. Соотношение предметов бюджетно-правового регулирования и правового регулирования государственных и муниципальных бюджетных расходов // Финансовое право. 2016. № 8. С. 33.

[441] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

дополнительных поступлений в бюджет или при сокращении бюджетных ассигнований по иным статьям расходов бюджета[442].

При исполнении расходных обязательств, получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов обязательств. Принятие обязательств может осуществляться путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом и иным актом[443].

Если в публично-правовом образовании превышены нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих субвенций, финансовое обеспечение дополнительных расходов, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего бюджета[444].

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, подтверждающих 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.

Особое значение при исполнении расходных обязательств в социальной сфере отводится участникам бюджетного процесса, среди которых следует выделить главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств причем не только относительно федерального, регионального и местных бюджетов, но и государственных внебюджетных фондов.

---

[442] О необходимости включения в проекты региональных законов, предусматривающих введение новых видов расходных обязательств с начала очередного финансового года, нормы, определяющей источники финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств: Письмо Минфина России от 14.08.2019 № 13-04-07/1/61369.//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[443] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

[444] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

Главный распорядитель бюджетных средств при исполнении расходных обязательств в социальной сфере обладает следующими бюджетными полномочиями:

- обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств;

- составляет перечень подведомственных ему распорядителей и получателей;

- формирует и ведет реестр расходных обязательств;

- планирует расходы бюджета и составляет обоснования бюджетных ассигнований;

- формирует и ведет бюджетную роспись, а также распределяет ассигнования бюджета;

- предлагает формирование и изменение лимитов бюджетных обязательств и сводной бюджетной росписи;

- определяет утверждение бюджетных смет казенных учреждений;

- составляет и утверждает государственные (муниципальные) задания;

- обеспечивает соблюдение условий, целей и порядка получения межбюджетных трансфертов;

- составляет бюджетную отчетность;

- несет ответственность использованию денежных обязательств подведомственных ему получателей средств и пр.[445]

Анализируя полномочия главного распорядителя бюджетных средств при исполнении расходных обязательств социального характера, следует отметить, что он не только планирует их объем, но составляет обоснования соответствующих бюджетных ассигнований, представляющие собой документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году и плановом периоде. В данном документе представлены сведения об изменении бюджетных расходов в текущем году и на среднесрочную перспективу, а также показатели,

[445] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

характеризующие непосредственный результат осуществления данных обязательств.

Для распорядителя бюджетных средств при исполнении расходных обязательств в социальной сфере характерны следующие полномочия:

- распределение бюджетных ассигнований и их лимитов по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств;

- внесение предложений главному распорядителю бюджетных средств по изменению бюджетной росписи;

- обеспечение условий, целей и порядка предоставления межбюджетных трансфертов[446].

Конечным участником в отношениях по исполнению расходных обязательств в социальной сфере является получатель бюджетных средств, представленный органом государственной власти (местного самоуправления) или управления государственным внебюджетным фондом, а также казенным учреждением, имеющим право на принятие и исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Для осуществления указанной деятельности получатель бюджетных средств наделен определенными полномочиями:

- исполнение бюджетной сметы;

- принятие и исполнение в пределах доведенных лимитов бюджетных средств;

- обеспечение результативности и целевого характера использования представленных бюджетных средств;

- ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности для последующего представления главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств и пр.[447]

Одним из конечных получателей бюджетных средств при исполнении расходных обязательств в социальной сфере выступают казенное учреждение, цель

---

[446] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

[447] Там же.

деятельности которого заключается в оказании государственных (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. По мнению Н.Г. Гасанова, в целях избежания нарушений финансовой следует предусмотреть направления совершенствования финансового обеспечения данных учреждений:

- наличие инструментов мотивации к обеспечению эффективности деятельности, учреждения;

- интегрирация государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг в механизм сметного финансирования;

- мониторинг эффективности использования выделенных средств из бюджетной системы[448].

Обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства возникает у получателя бюджетных средств, включая и казенное учреждение, на основании распоряжениями о совершении казначейских платежей и иных документов, необходимых для санкционирования их оплаты[449].

В сфере социальной политики и социальной защиты функционирует целый ряд различных казенных учреждений, в частности, центры реабилитации лиц с проблемами слуха, бюро медико-социальной экспертизы, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, центры занятости населения, социально-реабилитационные центры и пр.

---

[448] Гасанов Г.Н. Особенности финансирования казенных учреждений России в современных условиях // Экономика и бизнес: теория и практика. 2020. №2-1. С.50-51.

[449] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

Кроме того, следует иметь ввиду и тот факт, что при исполнении расходных обязательств в сфере социальной политике органами государственной власти осуществляется и финансовый контроль относительно:

- непревышения бюджетных обязательств над соответствующими лимитами бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств;

- соответствия информации о денежном обязательстве информации о поставленном на учет обязательстве;

- соответствия информации, указанной в распоряжении на оплату обязательства информации о таком обязательстве;

- наличия документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства[450].

Таким образом, следует отметить, что основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств РФ в социальной сфере связанны с участниками бюджетного процесса, имеющими определенные бюджетным законодательством для этого полномочия. Кроме того, представляется рациональным в качестве оснований расходных обязательств РФ в социальной сфере считать государственные программы, судебные решения, а также возмещение убытков, понесенных юридическими лицами в связи с оказанием услуг по льготной цене. В связи с этим считаем необходимым дополнить перечень подобных оснований в бюджетном законодательстве за счет внесения соответствующих дополнений.

Анализ правового регулирования расходных обязательств государства в социальной сфере, позволяет сделать определенные выводы по данной главе:

1) назначение расходных обязательств заключается в предоставлении средств из соответствующего бюджета для финансирования функций публично-правового образования, в частности, социального характера. Расходное обязательство РФ в социальной сфере имеет ряд признаков, которые можно разделить на две группы общие и особенные. Общие признаки указывают на

---

[450] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

единое понимание содержания обязательства в праве в целом и к ним относятся: имущественный характер, выраженный в денежной форме; основания возникновения (договор, юридический факт, нормативно-правовой акт); субъектный состав (в рамках гражданских правоотношений участники определены, а в расходных – определен конкретно только один участник – публично-правовое образование как должник). Особенными признаками расходного обязательства являются: государственно-властный характер, проявляющийся в том, что публично-правовые образования и органы власти выступают как участники правоотношений; императивность, связанную с основаниями возникновения обязательств (чаще всего на основании нормативно-правового акта, а в отдельных случаях – соглашения); условная безвозмездность, поскольку отсутствует эквивалентно-возмездная составляющая, в силу того, что публично-правовое образование осуществляет расходование бюджетных средств без какого-либо взаимного предоставления с другой стороны; денежный характер, проявляющийся в бюджетных ассигнованиях; расходный характер, являющийся приоритетным условием реализации обязательств публично-правового образования; выделение денежных средств для реализации социальной функции государства;

2) наличие признаков расходного обязательства, а также его места в системе расходной части бюджета бюджетной системы РФ, позволяет сформулировать 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;

3) расходные обязательства РФ в социальной сфере в системе расходной части бюджета бюджетной системы представлены расходными обязательствами, финансируемыми за счет средств собственного бюджета, источников финансирования дефицита бюджета, а также межбюджетных трансфертов. Данные

обязательства в структуре бюджета бюджетной системы РФ чаще всего являются приоритетными, что позволяет любое государство, включая и Россию, признавать социальным, не только конституционно, но и практически. В кризисные периоды развития экономики, расходы на социальную политику могут попадать под защиту, характеризующуюся невозможностью сократить по ним полное финансирование, которое необходимо для жизнеобеспечения общества в целом;

4) финансирование социальной сферы является важным критерием, указывающим на эффективность деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их деятельности органов исполнительной власти. Подтверждением тому является включение в Перечень показателей для оценки эффективности деятельности данных лиц и органов власти определенных показателей, имеющих социальную направленность: численность населения субъекта РФ, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, количество семей, улучшивших жилищные условия, индекс роста реального среднедушевого денежного дохода населения и пр.;

5) рассматривая основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств в социальной сфере РФ, следует отметить, 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. Пункт 1 ст. 84-86 БК РФ следующими основаниями: принятие государственных/муниципальных программ; вынесение судебных решений; возмещение убытков, понесенных юридическими лицами в связи с оказанием услуг по льготной цене.

Глава 4. Механизм обеспечения законности при осуществлении расходов в социальной сфере

4.1. Система финансового контроля в социальной сфере

Эффективно работающий механизм финансового контроля позволяет обеспечить качественное управление бюджетом, заключающееся в использовании определенных методов воздействия на бюджетный процесс в целях осуществления функций бюджета. По мнению Е.Ю. Туркиной, контроль способствует повышению эффективности бюджетного управления, то есть поддержанию оптимальных количественных и качественных показателей состояния объектов государственного управления при условии минимизации бюджетных затрат, но максимизации выполнения функций бюджета[451]. Аналогичное мнению по данному вопросу высказывал С.В. Степашин, указывая на то, что мировой экономический кризис стал возможным в том числе из-за недостатков государственного финансового контроля, поэтому качественное управление бюджет имеет существенную важность[452].

В связи с осознанием возросшей актуальности управления финансами, в научной литературе начинают использовать различные термины, подчеркивающие важность контроля при управлении. В частности, в научный оборот вводится термин «целевое управление бюджетными средствами», который с точки зрения О.П. Уманец рассматривается в нескольких аспектах. В узком смысле как метод планирования и исполнения расходов бюджета в условиях социального государства. В широком понимании характеризуется в качестве технологии

---

[451] Туркина Е.Ю. Эффективность управления бюджетом субъекта Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2006. С.10.

[452] См.: Российская газета. Федеральный выпуск. 2010. № 5083 (4).

реализации интересов социального государства в соответствии с его социальными обязательствами[453].

Данные позиции свидетельствуют о том, что в целях законного, эффективного и целевого расходования бюджетных средств в социальной сфере особое значение имеет институт финансового контроля. В рамках настоящего исследования необходимо охарактеризовать систему финансового контроля, способствующую обеспечению исполнения бюджета по расходам на социальную сферу.

Изначально в 2000-е годы планировалось создание единой правовой базы для регулирования государственного финансового контроля, в связи с чем Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой РФ был разработан проект специального закона, регулирующего вопросы государственного финансового контроля, предполагающий закрепление данного института. Законопроект не получил дальнейшего развития из-за несовершенства юридической техники, поскольку содержал описание действующей системы органов финансового контроля и нормы из других действующих актов по специальным вопросам финансового контроля. После такой инициативы было решено, что законодательное регулирование государственного финансового контроля будет осуществляться за счет совершенствования уже имеющихся актов, что и было реализовано при помощи принятия таких актов, связанных с легитимацией деятельности региональных и муниципальных контрольно-счетных органов, редактированием закона о Счетной палате РФ, а также корректировки бюджетного законодательства, позволяющей совершенствовать финансовый контроль.

Изначально основополагающим актом, регулирующим финансовый контроль был Указ Президента России, акцентировавший внимание на государственном контроле, включающим в себя следующие виды: контроль за

---

[453] Уманец О.П. Управление доходами и расходами федерального бюджета России в условиях социального государства: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2010. С 16.

исполнением бюджетов бюджетной системы, включая бюджеты внебюджетных фондов; контроль за организацией денежного обращения и использования заемных средств, государственных резервов; контроль за предоставлением финансовых и налоговых преференций[454].

В настоящее время регулирование финансового контроля осуществляется бюджетным законодательством, а именно БК РФ. Исходя из его положений научная финансово-правовая доктрина отождествляет финансовый контроль с государственным (муниципальным) контролем, поскольку его правовая основа заложена гл. 26 БК РФ, определяющей понятие, формы и методы государственного и муниципального финансового контроля.

Из-за такого подхода в науке финансового права существуют различные точки зрения относительно понимания финансового контроля и его системы, в связи с чем возникает необходимость их анализа для понимания специфики системы финансового контроля в социальной сфере.

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.[455]

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

---

[454] О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации: Указ Президента России от 25.07.1996 №о1095// СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3696 (утратил силу).

[455] 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.

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 [456].

На сегодняшний день существует большое количество подходов к определению финансового контроля, однако, преобладающим является понимание контроля через субъективный признака, как деятельности специально созданных субъектов по проверке законности деятельности экономических субъектов[457].

Обращаясь к анализу научной литературы, можем увидеть различные аспекты трактовки данного понятия. В частности, по мнению Е.Ю. Грачевой, это контроль уполномоченных органов власти и юридических лиц за законностью действий в процессе финансовой деятельности государства в целях осуществления эффективной финансовой политики для обеспечения прав и свобод граждан. Причем, автор акцентирует внимание на двух аспектах финансового контроля: как функции и как виде управленческой деятельности со своими методами и формами реализации[458]. Ю.М. Воронин представляет финансовый контроль как процесс по определению законности и эффективности, а также результативности деятельности подконтрольного объекта.[459]

В достаточно широком смысле финансовый контроль рассматривается как контроль над формированием, использованием и воспроизводством национального достояния, а такой его вид как государственный является функцией государственного управления[460].

С точки зрения А.А. Ялбулганова финансовый контроль следует рассматривать в качестве деятельности органов власти и иных органов, имеющих специальные полномочиями для установления законности и достоверности

---

[456] Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере//Финансовое право. 2018. №12. С.7.
[457] Гварлиани Т.Е., Черемшанов С.В. Налогообложение и финансовый контроль // Аудит и финансовый анализ. 2003. № 4. С. 8-9.
[458] Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. №4. С. 20-21.
[459] Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль. М., 2005. С. 430.
[460] Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль. СПб., 2004. С.83.

финансовых операций при помощи специальных организационных форм и методов[461]. Ю.В. Прохоров финансовый контроль считает контролем за законностью и целесообразностью действий в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики[462].

По мнению Е.В. Галанскова, финансовый контроль – это функция управления, обеспечивающая реализацию финансовой политики государства, целью выявления отклонений в процессе функционирования системы, а при выявлении подобных отклонений — своевременное принятие превентивных мер[463].

Е.В. Рябова считает, что финансовый контроль сводится к бюджетному, потому как термин «финансовый контроль» закрепляется в БК РФ и понимается как «контроль за формированием и расходованием бюджетных средств»[464]. Исходя из формального подхода и легитимации контроля, такая точка зрения является вполне оправданной.

Учитывая, что в научных исследованиях традиционно используют системный подход при рассмотрении каких-либо явлений и институтов, то необходимо представить систему финансового контроля в социальной сфере.

Возможность использования системности в финансовых правоотношениях обосновывала в свое время О. Н. Горбуновой, указывая на наличие системы прямых и обратных связей в сфере финансовой деятельности государства, позволяющую создавать эффективную систему саморегулирования экономики[465].

В рамках системного подхода рассматривают финансовый контроль С.О. Шохин и Л.Н. Воронина, представляя систему государственных и общественных

---

[461] Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист. 1999. № 4. С. 43–44.

[462] Прохоров Ю.В. Финансовый контроль как форма государственной власти // Вестник МИЭП. 2013. №3 (12). С.65-66.

[463] Галансков Е.В. Государственный финансовый контроль как функция государственного управления, обеспечивающая реализацию финансовой политики государства // Вестник ПГУ им. Шолом-Алейхема. 2009. №1. С. 138.

[464] Рябова Е.В. Публичный финансовый контроль: выявление сущности явления // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 111.

[465] Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 17.

органов, имеющих полномочия по проверке финансовой деятельности хозяйствующих субъектов, с целью установления законности и целесообразности проведенных операций[466].

По мнению Е.Ю. Грачевой, финансовый контроль представляет собой комплексную систему экономико-правовых действий соответствующих субъектов[467].

С точки зрения представителей экономической науки система финансового контроля состоит из следующих элементов: субъекта, объекта и предмета, принципов и методов, алгоритма принятия решения по его результатам и оценка эффективности.[468] Кроме вышеуказанных элементов, В.М. Родионова и В.И. Шлейников дополняют их следующими: сфера деятельности, технология сбора и обработки информации для проведения контроля.[469]

Л.Н. Овсянников, считает, что в настоящее время в рамках российского государства можно говорить только о наличии системы государственного финансового контроля[470]. С данной позицией схожа точка зрения и ученых правоведов, в частности, Д.Л. Комягина, который считает, что контроль включает в себя прежде всего разные виды государственного финансового контроля (налоговый, таможенный, валютный, парламентский, стратегический и пр.)[471]. С подобной точкой зрения не соглашается Е.В. Рябова, указывающая, что целостная система контроля включает в себя не только государственный и муниципальный контроль, но еще и общественный, поскольку институты гражданского общества в демократическом государстве должны иметь решающее значение, в том числе и в финансовой, и социальной сферах[472].

---

[466] Шохин С. О., Воронина Л. Н. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России: научно-методическое пособие. М., 1997. С.240.

[467] Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013. С. 16.

[468] Кондрат Е.Н. Государственный финансовый контроль: понятие и сущность // Мир политики и социологии 2012. № 1. С. 67.

[469] Родионова В.М. Финансовый контроль: учебник. /В.М. Родионова, В.И. Шлейников. М., 2002. С.19.

[470] Овсянников Л.Н. Финансовый контроль как система // Финансы 2000. № 12. С.25.

[471] Комягин Д.Л. Контроль за публичными ресурсами и его последствия // Финансовый вестник. 2015. №12. С.10-12.

[472] Рябова Е.В. Публичный финансовый контроль: выявление сущности явления // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 105.

Данная позиция подтверждается и точкой зрения С.В. Рыбаковой, которая, выделяет такие виды финансового контроля, как: государственный (муниципальный), общественный, внутрихозяйственный и аудиторский[473].

Раскрывая систему финансового контроля в социальной сфере, считаем, что она 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.

Финансовый контроль в социальной сфере как определенная система может быть рассмотрен по следующим критериям:

- как целостное явление, взаимодействующее с другими явлениями;

- как система, состоящая из совокупности элементов[474].

Предметом финансового контроля в социальной сфере является эффективность, результативность и целевой характер использования публичных фондов денежных средств, связанных с финансированием социальной политики государства.

Финансовый контроль в социальной сфере нацелен на реализацию следующих задач:

- обеспечение социальной безопасности общества;

- выполнение хозяйствующими субъектами и публично-правовыми образованиями социальных обязательств;

- обеспечение рационального, эффективного и законного использования публичных фондов денежных средств в социальной сфере;

---

[473] Рыбакова С. В. Публичный финансовый контроль и надзор // Финансовое право. 2014. № 12. С. 23-24.
[474] Основы методологии государственного аудита//Будущее контроля и (или) контроль будущего / Под ред. С.В. Степашина. М., 2004; Столяров Н.С. Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическими системами (теория и практика): монография. М., 2006.

- проверка соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств, связанных с финансированием социальной политики;

- устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины в социальной сфере.

Рассматривая финансовый контроль в социальной сфере следует иметь ввиду, что необходимо контролировать расходование средств из двух основных источников:

- бюджетов бюджетной системы, предусматривающих финансирование социальной политики;

- внебюджетных фондов (Социальный фонд России (ФПСС)[475], Фонда обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС), предназначенных для финансирования целей, определенных конкретным фондом.

Кроме того, по мнению С.Б. Ефимовой, в настоящее время финансовый контроль в социальной сфере подвержен изменениям, следовательно, его можно разделить на две группы в зависимости от контролируемых субъектов: а) контроль потребителей бесплатных социальных услуг, получающих их обоснованно; б) контроль поставщиков данных услуг[476].

Первая группа данного контроля указывает на смещение акцентов в сторону адресной финансовой помощи вместо всеобщего социального обеспечения, в связи с чем возникает необходимость выделения нуждающихся групп населения. Следовательно, одной из целей данного контроля является выявление получателей бесплатных социальных услуг.

Традиционно к получателям бесплатных социальных услуг относят лиц по следующим критериям: трудоспособность (предполагающая учет возраста и состояния здоровья); профессиональная деятельность (учитывающая наличие социальных льгот в зависимости от характера трудовой деятельности); социальный

---

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

[476] Ефимова С.Б. Развитие финансового контроля в социальной сфере современной России// Известия Уральского государственного экономического университета. 2006. №5(17). С.87.

статус в обществе (матери, отцы-одиночки, сироты и др.); платежеспособность (связанную с размером дохода и уровнем прожиточного минимума).

Второй вид - финансовый контроль за поставщиками социальных услуг заключается не только в проверке соблюдения утвержденной сметы, но и в проверке достигнутых результатов по итогам финансирования, то есть определение целевого расходования денежных средств. Целевое расходование денежных средств заключается в проверке соответствия фактических расходов плановым постатейным назначениям, а также достижение определенных целей за счет предполагаемого финансирования.

Исходя из обозначенной системы финансового контроля в социальной сфере считаем, что преобладающим видом является государственный (муниципальный) финансовый контроль, регламентированный бюджетным законодательством.

В соответствии БК РФ государственный финансовый контроль необходим для обеспечения соблюдения положений бюджетного законодательства, обусловливающих обязательства по выплатам из бюджетов, а также соблюдения условий государственных контрактов и договоров о предоставлении бюджетных средств[477]. Относительно государственного финансового контроля в социальной сфере, следует отметить, что осуществляется проверка обязательств по выплатам из бюджетной системы на финансирование социальных расходов.

Применительно к социальной сфере целесообразно рассмотреть финансовый контроль в контексте его таких видов, как: внешний и внутренний.

Внешний государственный финансовый контроль в социальной сфере осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, а также контрольно-счетными органами иных публично-правовых образований (субъектов РФ и муниципальных образований), которые являются органами внешнего контроля, осуществляющие проверку, как в целом за расходованием средств на социальную сферу, так и внешний государственный аудит оказания государственных

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

(муниципальных) услуг в данной сфере на предмет соблюдения исполнителями государственных услуг заключенных соглашений[478].

По результатам проверки исполнения федерального бюджета Счетной палатой РФ установлено, что в общей структуре расходов бюджета в 2020 году основная часть была представлена расходами на социальную политику в объеме 6,5 % ВВП. Кроме того, Счетной палатой РФ выявлены неисполненные бюджетные ассигнования в размере 1 020,9 млрд руб., одной из причин наличия неисполненных расходов среди прочего является невостребованность социальных пособий и компенсаций на сумму 12 659,7 млн руб.[479]

Проверка показала, что из резервного фонда Правительства РФ были выделены денежные средства на финансирование вопросов, связанных с финансированием мероприятий, направленных на профилактику и устранение последствий пандемии, защиту здоровья граждан, оказание им помощи заболевшим в условиях коронавирусной инфекции. На данные мероприятия было выделено 2 855,6 млрд рублей, из которых большая часть была направлена по следующим направлениям:

- предоставление межбюджетного трансферта Пенсионному фонду РФ – 941,4 млрд руб.;
- социальная поддержка семей с детьми – 569,3 млрд руб.;
- предоставление региональным бюджетам дотаций для обеспечения оказания медицинской помощи гражданам, заболевшим коронавирусной инфекцией – 378,2 млрд руб.;
- осуществление стимулирующих выплат медицинским работникам в условиях работы с больными коронавирусной инфекцией – 231,7 млрд руб.;

---

[478] См.: О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере: Федеральный закон от 13.07.2020 №189-ФЗ// СЗ РФ. 2020. №29. Ст. 4499; Кикавец В.В., Цареградская Ю.К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации: монография. М., 2022.

[479] Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2020 год (основные положения) // https://ach.gov.ru/upload/iblock/81c/cp4vhj9vm2xlqslz6o3j0cky3r8f1dzp.pdf (дата обращения 28.02.2022г.)

- субсидии региональным бюджетам и бюджету г. Байконура для ежемесячных выплат на детей – 99,2 млрд руб.;
- осуществление денежных выплат отдельным категориям граждан РФ в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне – 61,5 млрд руб.[480]

При проверке исполнения бюджета за 2023 год, Счетной палатой РФ было отмечено расходы Социального фонда увеличились на 4% по сравнению с прошлым 2022 годом. Данное увеличение связано с индексацией пенсий и социальных пособий[481].

Таким образом, видно, что на финансирование социальной сферы выделяется достаточное количество денежных средств, а проверка показывает даже наличие невостребованных средств, что может свидетельствовать об отсутствии категорий лиц, которым они были предназначены.

Внутренний государственный финансовый контроль в социальной сфере проводят: Федеральное казначейство, органы исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований, имеющий контрольные полномочия, являющиеся органами внутреннего контроля. В рамках данного контроля, указанные органы, проводят проверку определения объема финансового обеспечения оказания государственной услуги в социальной сфере, соблюдения заключенных соглашений по ее оказанию, полнотой отчетности об исполнении услуг, а также исполнения государственного социального заказа в соответствии с отечественным бюджетным законодательством[482].

---

[480] Там же.

[481] Соцфонд с января по март 2023 года израсходовал 2,6 трлн рублей. URL. https://tass.ru/ekonomika/18192209 (дата обращения 28.02.2022г.)

[482] См: О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере: Федеральный закон от 13.07.2020 №189-ФЗ// СЗ РФ. 2020. №29. Ст. 4499; Кикавец В.В., Цареградская Ю.К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации: монография. М., 2022.

В соответствии с бюджетным законодательством Федеральное казначейство в социальной сфере осуществляет финансовый контроль за деятельностью распорядителей и получателей бюджетных средств по следующим направлениям:

а) непревышение над утвержденными и доведенными:

- лимитами бюджетных обязательств,

- бюджетными ассигнованиями,

- кассовыми расходами;

б) соответствие содержания проводимой операции коду бюджетной классификации, указанному в платежном документе;

в) наличие у получателя бюджетных средств документов, подтверждающих возникновение у него денежных обязательств[483].

Кроме того, следует иметь ввиду, что органы исполнительной власти в соответствие с бюджетным законодательством могут создавать специальные структурные подразделения финансового аудита или контроля. Цель создания данных подразделений заключается в том, чтобы они осуществляли внутренний контроль за соблюдением правил составления и исполнения бюджета, бюджетной отчетности и учета, направленный на повышение эффективности и экономности использования бюджетных средств. Как правило, федеральные министерства и ведомства в качестве подобных подразделений имеют специальные отделы или департаменты. Например, отдел проверок финансово-хозяйственной деятельности подведомственных учреждений Департамента учетной политики и контроля Министерства здравоохранения Российской Федерации, Контрольно-ревизионный департамент Министерства науки и высшего образования Российской Федерации,

---

[483] См.: Об организации работы территориальных органов Федерального казначейства по осуществлению полномочий получателя средств федерального бюджета по перечислению в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение. (вместе с «Порядком организации работы территориальных органов Федерального казначейства по осуществлению полномочий получателя средств федерального бюджета по перечислению в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение»): Приказ Казначейства России от 18.06.2012 № 238. Документ опубликован не был; Ахмедова И.Ш. Вопросы правового регулирования деятельности органов государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на здравоохранение // Право и экономика. 2011. № 5. С. 42-43.

Департамент организации бюджетных процедур планирования и финансового обеспечения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

Полномочия данных структурных подразделений связаны с осуществлением внутреннего финансового контроля, а также контрольно-ревизионной работы:

- рассмотрение и устранение недостатков, выявленных контрольными органами в ходе проведенных ими проверок подведомственных организаций;

- осуществление контроля за ведением операций со средствами федерального бюджета в пределах имеющихся объемов финансирования;

- составление бюджетной отчетности поступлений и использования бюджетных средств;

- осуществление взаимодействия с государственными контрольными органами в части контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета;

- координация деятельности подведомственных федеральных служб и агентств при осуществлении контроля за соблюдением бюджетного законодательства;

- подготовка отчетов по результатам проведенных проверок;

- ведение учета проведенных проверок финансово-хозяйственной деятельности подведомственных организаций;

- составление и представление отчетности о проделанной ревизионной работе;

- осуществление проверки представленных к оплате первичных документов и оформление платежных поручений на перечисление бюджетных средств;

- организация и контроль хранения учетных документов, регистров бухгалтерского учета и отчетности;

- рассмотрение бухгалтерских отчетов, представляемых подведомственными организациями, и подготовка на их основе аналитических материалов;

- ведение систематизированного учета и хранения материалов проведенных проверок, а также осуществление контроля выполнения принятых решений;

- инициирование проведения проверок в части использования средств бюджета подведомственными организациями и др.[484]

Одним из примеров подобного контроля является оценка эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта[485], состоящая из двух этапов: а) оценка выполнения получателем помощи обязательств, предусмотренных контрактом; б) оценка эффективности оказания данной помощи в целях повышения доходов ее получателя. Для настоящего исследования интерес представляет второй этап, в рамках которого после окончания срока действия социального контракта орган социальной защиты населения готовит отчет об оценке эффективности реализации социального контракта. По итогам данного отчета социальный контракт считается успешно реализованным в случаях:

- выполнения всех мероприятий социальной адаптации;

- отсутствия нарушения условий контракта;

- превышения среднедушевого дохода гражданина или семьи величину прожиточного минимума, рассчитанную для данных граждан с учетом установленного прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации;

- выполнения требований, предусмотренных при предоставлении субсидий[486].

---

[484] О внесении изменения в форму Отчета о результатах проведения Федеральным казначейством контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере, утвержденную приказом Министерства финансов Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 67н «Об утверждении формы и порядка представления отчета о результатах проведения Федеральным казначейством контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере» и признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля»: Приказ Минфина России от 04.04.2017 №56н. Документ опубликован не был; Об утверждении Положения о Департаменте учетной политики и контроля Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 16.12.2008 № 729. Документ опубликован не был; Положение о Департаменте организации бюджетных процедур планирования и финансового обеспечения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации: Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 3 декабря 2018 г. № 765а. Документ опубликован не был.

[485] Социальный контракт представляет собой соглашение, заключенное между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства последнего, в соответствии с которым гражданину оказывается государственная социальная помощь, а он исполняет обязанности, вменяемые ему по данному контракту, включая и социальную адаптацию.

[486] Методические рекомендации по оказанию государственной социальной помощи на основании социального контракта: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 3 августа 2021 г. № 536.

В рамках внутреннего контроля следует обратить внимание и на внутриорганизационный или внутрихозяйственный финансовый контроль в социальной сфере при рассмотрении государственного внебюджетного фонда в качестве юридического лица. Поскольку любое юридическое лицо, в том числе и государственный внебюджетный фонд, осуществляет финансовые операции, следовательно у его собственников возникает потребность в контроле за движением денежных средств. Законодательно установлено, что хозяйствующий субъект обязан организовать и осуществлять внутренний контроль за осуществлением всех хозяйственной операций[487]. В связи с этим внутриорганизационный финансовый контроль представляет собой совокупность организационных мер, учетных и контрольных средств и процедур[488]. По мнению Е.Ю. Грачевой, данный вид контроля выступает одной из функций управления любого юридического лица и предназначен для непрерывного наблюдения за эффективностью финансовой и производственной деятельностью[489]. Традиционно данный контроль осуществляется внутренними финансовыми подразделениями юридического лица – финансовыми управлениями, бухгалтериями и пр.

Переходя к рассмотрению следующих видов финансового контроля в социальной сфере – предварительного и последующего – следует указать на то, что:

1) предварительный контроль нацелен на профилактику и пресечение бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, в частности, это может проявляться в проверке осуществления расходных обязательств в рамках оказания социальной помощи отдельным категориям граждан. Данный контроль в рамках социальной сферы проявляется помимо прочего, в наличии системы стандартов на государственные услуги в социальной

Документ опубликован не был. (Документ утратил силу.); Об утверждении методических рекомендаций по оказанию государственной социальной помощи на основании социального контракта: Приказ Минтруда России от 29.03.2024 № 159. Документ опубликован не был.

[487] О бухгалтерском учете: федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ// СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.
[488] См.: Овсянников Л.Н. Внутренний финансовый контроль в организациях // Финансовый журнал. 2010. №3. С.138-139.
[489] Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора/Ответ. ред. Грачева Е.Ю. М., 2022. С. 65.

сфере, позволяющей оценивать качество услуг и защищать публичные интересы. Система государственной стандартизации нацелена на повышение уровня эффективности оказания государственных и муниципальных социальных услуг[490]. Данная система является основой предварительного контроля, позволяющего предупредить злоупотребления в социальной сфере, поскольку изначально закладываются критерии эффективного, качественного и целевого использования денежных средств на соответствующий уровень оказываемых социальных услуг;

2) последующий контроль проводится по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности. Он позволяет проверить адресность и целевой характер социальных выплат, а также их эффективное использование.

Данные виды контроля осуществляются и в отношении расходования средств внебюджетных фондов: Социального фонда России и Фонда обязательного медицинского страхования[491].

---

[490] См.: ГОСТ Р 52142-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения" (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 17.10.2013 №1179-ст). М.: Стандартинформ, 2014; ГОСТ Р 52496-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг. Основные положения" (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 06.09.2019 №641-ст). М.: Стандартинформ, 2019; ГОСТ Р 52143-2021. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг" (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 10.06.2021 № 531-ст). М.: Стандартинформ, 2021; О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания (вместе с "Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания"): Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640//СЗ РФ. 2015. №28. Ст. 4226; Об утверждении нормативов доступности государственных услуг в области содействия занятости населения: Приказ Минтруда России от 26.10.2017 № 748н//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был; О показателях эффективности работы руководителей общеобразовательных учреждений, в том числе с учетом мнения родителей и обучающихся (вместе с "Методическими указаниями по использованию критериев и показателей эффективности работы руководителей общеобразовательных учреждений"): Письмо Минобрнауки России от 25.09.2012 № 08-400//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был; Об утверждении целевых показателей эффективности деятельности федеральных библиотек, находящихся в ведении Минкультуры России, и критериев оценки эффективности работы их руководителей: Приказ Минкультуры России от 28.03.2012 № 248N 23990// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. №35.

[491] См.: Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ// СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; Об обязательном медицинском страховании в

Поскольку внебюджетные фонды РФ предусмотрены для целевого финансирования отдельных аспектов социальной сферы, то за использованием денежных средств из данных фондов также осуществляется финансовый контроль, который, по мнению Р.И. Савельева, входит в финансовый механизм формирования и использования указанных социальных фондов.[492]

В отношении использовании средств государственных внебюджетных фондов также осуществляется внешний и внутренний финансовый контроль. Внешний контроль традиционно осуществляется Счетной палатой РФ, который более подробно будет рассмотрен в следующем параграфе данной главы.

Внутренний финансовый контроль бюджетов данных фондов в настоящем исследовании рассматривается в контексте внутрихозяйственного контроля, который осуществляется по двум направлениям:

1) контроль, реализуемый органами данных фондов в отношении:

- уплаты страховых взносов,

- осуществления расходов по обязательным видам государственного социального страхования,

- предоставления сведений для учета застрахованных лиц, получающих бюджетные средства указанных фондов;

2) контроль внутри организационной системы государственного внебюджетного фонда за деятельностью его территориальных отделений и подразделений. Например, для Федерального ФОМС — это контроль за деятельностью его территориальных фондов.

Данный контроль осуществляется контрольно-ревизионными органами конкретного фонда. В частности, для осуществления контроля деятельности ПФР образуется его ревизионная комиссия, которая осуществляет контроль в отношении:

Российской Федерации: Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ// СЗ РФ. 2010. №49. Ст. 6422; Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ// СЗ РФ. 1998. №31. Ст.3803.

[492] Савельев Р.И. Понятие и структура финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов//Финансовое право. 2008. №6. С.2-3.

- подведомственных распорядителей и получателей средств бюджета данного фонда применительно к обеспечению целевого и эффективного использования данных средств;

- подведомственных администраторов доходов бюджета фонда при осуществлении ими собственных функций;

- подведомственных территориальных органов фонда по осуществлению ими индивидуального учета в системе обязательного пенсионного страхования и обеспечению прав застрахованных лиц;

- использования средств из бюджета фонда юридическими лицами, осуществляющими доставку пенсий[493].

В связи с тем, что с 2023 действует новый фонд - Фонд пенсионного и социального страхования РФ, то для него тоже предусмотрен подобный орган – контрольно-ревизионная комиссия, цель которой осуществление внутреннего финансового аудита[494]. Деятельность данной комиссии будет определяться соответствующим положением.

Основными крупными направлениями внутреннего финансового контроля, осуществляемого государственными внебюджетными фондами, по мнению И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной, являются:

- формирование доходов бюджетов;

- распределение бюджетных средств между их распорядителями и получателями;

- использование средств, полученных из бюджетов данных фондов[495].

Переходя к анализу следующего вида контроля – общественному финансовому контролю в социальной сфере как одному из актуальных видов

---

[493] См.: Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России) (вместе с «Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», «Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)»: Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 2122-1// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. №5. Ст. 180. (Действовал до 01.01. 2023г. Утратил юридическую силу.)

[494] О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации: Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ//Рос. газ. 2022. 19 июля.

[495] Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М., 2016. С.237.

финансового контроля, следует отметить, что он связан с проверкой целевого и эффективного расходования публичных финансов в сфере социальной политики, выполняя роль фактора, способствующего построению демократического социального государства, а также благоприятствующего развитию форм участия граждан и общественных институтов в управлении государством. Основная цель данного контроля - формирование полной и достоверной информации о финансовой деятельности учреждений социального сектора, а также распределении и использовании средств бюджетных фондов, выделенных в качестве социальных.

В настоящее время существуют различные точки зрения, связанные с определением сущности и содержания данного вида негосударственного финансового контроля. В частности, М.А. Лапина, А.В. Лапин рассматривают общественный финансовый контроль как деятельность институтов гражданского общества и отдельных лиц по контролю за своевременностью и точностью планирования, полнотой поступления и движения финансовых ресурсов, а также эффективностью их использования, посредством обращения в соответствующие органы государственной власти[496]. В.В. Котов также определяет общественный финансовый контроль в качестве деятельности, физических лиц и негосударственных организаций, направленной на подтверждение рационального и целевого использования ресурсов публично-правовых образований и хозяйствующих субъектов[497].

С.В. Степашин указывает на то, что общественный финансовый контроль осуществляется от имени общества и является независимым контролем за использованием органами власти публичных ресурсов[498]. Исходя из приведенных определений, приходим к выводу, что основным отличием данного контроля является субъектный состав, представленный институтами гражданского

---

[496] Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // Финансовое право. 2012. № 4. С. 2.

[497] Котов В.В. О правовых механизмах общественного финансового контроля // Финансовое право. 2013. № 3. С. 8.

[498] Степашин С.В. От «ауди» к аудиту. Независимый финконтроль как гарант сильной России // Российская газета. 2009. 24 июня.

общества. Кроме того, следует иметь ввиду и специальных субъектов в лице профессиональных союзов или иных уполномоченных застрахованными представительных органов, осуществляющих проверку соблюдения законных прав и интересов застрахованных лиц при наступлении несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с отечественным законодательством [499].

Общественный финансовый контроль в социальной сфере является одним из актуальных видов финансового контроля, поскольку он связан с проверкой использования публичных финансов в целях финансирования социальной политики, поскольку данное мероприятие способствует не только построению социального государства, а также позволяет развивать различные институты гражданского общества и уменьшать степень социальной напряженности в государстве.

Законодатель обозначил основные задачами общественного контроля отнеся к ним следующие:

- формирование и развитие правосознания и правовой культуры в обществе;

- увеличение степени доверия гражданского общества к деятельности государства, а также их взаимодействие;

- влияние на урегулирование социальных конфликтов;

- реализация общественных инициатив, связанных с защитой прав и свобод, законных интересов человека и институтов гражданского общества;

- создание условий прозрачности и открытости деятельности органов публичной власти;

- формирование общественного мнения относительно коррупционного поведения в органах власти и организациях;

- повышение эффективности деятельности органов публичной власти[500].

---

[499] Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ// СЗ РФ. 1998. №31. Ст.3803.

[500] Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ//СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

В связи с этими задачами, приходим к выводу, что основной целью общественного финансового контроля является формирование полной и достоверной информации о финансовой деятельности социальных учреждений, а также распределении и использовании средств бюджетных фондов, выделенных в качестве социальных. Поскольку при проверке расходовании средств на социальную сферу институтами гражданского общества происходит непосредственный контроль со стороны самого общества, что оказывает влияние на уменьшение степени социальной напряженности, а также увеличивает уровень доверия и взаимодействия с органами публичной власти.

В настоящее время существуют различные точки зрения, связанные с определением сущности и содержания данного вида негосударственного финансового контроля. В частности, Лапина М.А., Лапин А.В. рассматривают общественный финансовый контроль в контексте деятельности институтов гражданского общества, связанной с обращением в соответствующие органы власти относительно результатов проверки своевременности планирования, а также эффективного использования денежных средств[501]. Котов В.В. также определяет общественный финансовый контроль в качестве деятельности, физических лиц и негосударственных организаций, направленной на подтверждение рационального и целевого использования ресурсов публично-правовых образований и хозяйствующих субъектов[502].

Степашин С.В. указывает на то, что общественный финансовый контроль осуществляется от имени общества и является независимым контролем за использованием органами власти публичных ресурсов[503]. Исходя из приведенных определений, приходим к выводу, что основным отличием данного контроля является субъектный состав, представленный институтами гражданского общества. Кроме того, следует иметь ввиду и специальных субъектов в лице

---

[501] Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // Финансовое право. 2012. № 4. С. 2.

[502] Котов В.В. О правовых механизмах общественного финансового контроля // Финансовое право. 2013. № 3. С. 8.

[503] Степашин С.В. От «ауди» к аудиту. Независимый финконтроль как гарант сильной России // Российская газета. 2009. 24 июня.

профессиональных союзов или каких-либо уполномоченных органов власти, осуществляющих проверку соблюдения законных прав и интересов лиц, застрахованных на случай наступления неблагоприятных последствий (несчастный случай на производстве, приобретение профессиональных заболеваний и пр.[504]).

В настоящее время общественный финансовый контроль в социальной сфере осуществляется по следующим направлениям:

- распределение и использование денежных средств бюджетов бюджетной системы в социальной сфере;

- формирование и использование средств в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; обязательного пенсионного страхования и обязательного медицинского страхования[505];

- формирование и инвестирование средств пенсионных накоплений части трудовой пенсии[506];

- накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих[507];

По мнению Мамцева Г.Э. от эффективности управления публичными финансами в социальной сфере зависят все государственное процессы в обществе, поэтому необходимо уделять большое внимание всей системе финансового контроля, а особенно - общественному[508].

Общественные объединения и иные институты гражданского общества осуществляют общественный контроль в форме мониторинга качества и условий оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. По итогам

---

[504] Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ// СЗ РФ. 1998. №31. Ст.3803.

[505] Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ// СЗ РФ. 1998. №31. Ст.3803.

[506] Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ// СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3028.

[507] О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ// СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3532.

[508] Мамцев Г.Э. К вопросу о правовой регламентации общественного финансового контроля // Законодательство и экономика. 2015. № 11. С. 54.

проведенного мониторинга, при наличии факта выявленных нарушений, они вправе обращаться от своего имени в соответствующие органы власти с заявлением о проведении контрольных мероприятий в связи с оказанием государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере[509].

Отдельно следует остановиться на общественном финансовом контроле деятельности внебюджетных фондов. По мнению Гриба В.В., данный вид финансового контроль средств внебюджетных фондов осуществляется в следующих формах:

- получение общей информации о деятельности фондов;

- получение информации о движении средств (доходах и расходах), об имуществе и обязательствах;

- направление обращений институтов гражданского общества в органы публичной власти о деятельности фондов;

- участие представителей институтов гражданского общества в различных органах, созданных при фондах[510].

Рассматривая такую форму общественного финансового контроля как предоставление информации о деятельности внебюджетных фондов, следует отметить, что она соответствуют принципу гласности, публичности, открытости в деятельности государства и его организаций. В связи с этим информация об их деятельности размещается на официальных сайтах данных фондов. Все заинтересованные лица могут получить основные сведения о о структуре их бюджетов, составе доходной и расходной части, наличии дефицита, профицита или сбалансированности бюджета внебюджетного фонда.

Предоставление финансовой информации (о доходах и расходах, об имуществе и пр.) внебюджетных фондов как форма общественного финансового

---

[509] О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере: Федеральный закон от 13.07.2020 №189-ФЗ// СЗ РФ. 2020. №29. Ст. 4499.

[510] Гриб В.В. Внебюджетные фонды как объекты общественного контроля: пенсионный фонд РФ, негосударственные пенсионные фонды, фонд обязательного медицинского страхования, фонд социального страхования//Социальное и пенсионное право. 2016. №4. С. 24-26.

контроля обусловлена рядом правовых актов, предписывающих предоставлять подобные сведения[511]. Данная форма контроля состоит из двух частей:

- предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на занятие должностей во внебюджетном фонде и работниками уже занимающими соответствующие должности[512];

---

[511] См.: О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ// СЗ РФ. 2008. №52 (ч. 1). Ст. 6228; Вопросы противодействия коррупции" (вместе с «Порядком размещения сведений доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования: Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. №613//СЗ РФ. 2013. №28. Ст. 3813.

[512] Порядок представления гражданами, претендующими на занятие должностей в Пенсионном фонде Российской Федерации и его территориальных органах, и работниками, занимающими должности в Пенсионном фонде Российской Федерации и его территориальных органах, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: Постановление Правления ПФР от 01.10.2013 № 248п// Рос. газ. 2013. 31 декабря (утратил силу); О внесении изменений в Порядок представления гражданами, претендующими на замещение должностей в Пенсионном фонде Российской Федерации и его территориальных органах, и работниками, замещающими должности в Пенсионном фонде Российской Федерации и его территориальных органах, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденный постановлением Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 6 июня 2018 г. № 293п: Постановление Правления ПФ РФ от 12.07.2022 № 131п//Документ опубликован не был (утратил силу); Об утверждении Порядка представления гражданами, претендующими на замещение должностей в Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации и его территориальных органах, и работниками, замещающими должности в Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации и его территориальных органах, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: Приказ СФР от 17.11.2023 № 2283// Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 02.09.2024; Порядок представления гражданами, претендующими на должности, и работниками, занимающими должности в центральном аппарате Фонда социального страхования Российской Федерации и его территориальных органах, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Приказ ФСС РФ от 20.04.2020 № 237// Документ опубликован не был (утратил силу); Порядок представления гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, и лицами, замещающими руководящие должности в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Приказ ФФОМС от 20.11.2012 № 245// Рос. газ. 2013. 23 января (документ утратил силу); О внесении изменений в некоторые приказы Федерального фонда обязательного медицинского страхования по вопросам противодействия коррупции: Приказ ФФОМС от 19.11.2014 № 203// Рос. газ. 2014. №290.

- предоставление финансовой информации о деятельности внебюджетных фондов (доходах, расходах бюджетов фондов и пр.).

Направление обращений от имени институтов гражданского общества в органы публичной власти о финансовом состоянии фондов возможно при выявлении нарушений финансовой дисциплины органами управления данными фондами. В связи с этим возможны следующие действия:

- оспаривание правовых актов, действий и бездействия всех органов, как осуществляющих внутреннее управление данным фондом, так и органов публичной власти и иных лиц, как в судебном порядке, так и в вышестоящие инстанции;

- направление обращений в правоохранительные органы с целью привлечения должностных лиц к разным видам юридической ответственности.

По нашему мнению, самой действенной формой общественного финансового контроля в данной сфере является участие представителей от институтов гражданского общества в различных органах, созданных при внебюджетных фондах. В настоящее время при внебюджетных фондах созданы и функционируют общественные и наблюдательные советы. При Пенсионном фонде Российской Федерации примером являлся Общественный совет, который был постоянно действующим коллегиальным органом данного фонда до момента его реорганизации в 2023 году. Даже и после реорганизации подобные советы продолжают свое действие, возможно произойдет их переименование, которое не отразится на их предназначении и деятельности.

Основными задачами Общественного совета данного фонда являлись следующие: осуществление общественного контроля, включая и финансовый, за деятельностью фонда и подготовка предложений по совершенствованию отечественных правовых актов по вопросам деятельности данного внебюджетного фонда.

В связи с этим Общественный совет был наделен определенными функциями:

- рассмотрение инициатив институтов гражданского общества по вопросам, связанных с деятельностью Пенсионного фонда РФ;

- участие в обсуждении и решении важных вопросов по деятельности данного фонда;

- участие в мониторинге качества услуг, оказываемых фондом;

- ведение кадровой работы и осуществление антикоррупционной политики фонда и др.[513]

Кроме того, в связи с инвестированием средств для финансирования накопительной пенсии также осуществляется общественный финансовый контроль по проверке размещения и использования данных средств[514]. Для реализации данных целей существовал Общественный совет по инвестированию средств пенсионных накоплений[515].

К полномочиям данного Совета были отнесены следующие:

- получение информации о об инвестировании средств данного фонда, в том числе и отчетности по ним;

- заслушивание докладов ЦБ РФ о результатах проверок деятельности фонда относительно инвестирования его средств;

- обращение в ЦБ РФ с требованиями об устранении выявленных нарушений и о проведении дополнительных проверок деятельности специализированного депозитария, а также управляющих компаний;

- создание экспертных групп по вопросам инвестирования средств фонда[516].

Подобные внутренние общественные органы существуют и при иных внебюджетных фондах, в частности:

- при Фонде социального страхования РФ функционировал Экспертный общественный совет по вопросам обеспечения инвалидов техническими

---

[513] Положение об Общественном совете при Пенсионном фонде Российской Федерации// https://pfr.gov.ru/about/obshsovet/?ysclid=l5upg0sa32611107927 (дата обращения 21.12.2022)

[514] Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ// СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3028.

[515] Положение об Общественном совете по инвестированию средств пенсионных накоплений: Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 827// СЗ РФ. 2003. №30. Ст. 3047.

[516] Там же.

средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами и протезно-ортопедическими изделиями[517];

- при Фонде обязательного медицинского страхования РФ: Межрегиональный координационный совет по организации защиты прав застрахованных лиц при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования и Координационный совет по организации защиты прав застрахованных лиц при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации[518]. Цели функционирования данных органов связаны с совершенствованием системы обязательного медицинского страхования.

Следует отметить, что несмотря на реорганизацию Пенсионного фонда РФ и Фонда обязательного социального страхования в единый Социальный фонд, рассмотренные общественные советы, созданные для реализации обозначенных целей, пока являются функционирующими.

Несмотря на наличие различных институтов гражданского общества, общественный контроль в целом, а также такой его вид, как финансовый, оценивается специалистами как фрагментарный, в силу слабого участия общественности в рамках социальной политики государства и деятельности внебюджетных фондов. Тем не менее, с точки зрения Мамцева Г.Э., данный вид контроля продолжает активно обсуждаться в научной сфере и является достаточно актуальным, в том числе и для социальной сферы, по нескольким причинам:

- анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что некоторые виды государственного финансового контроля, составляющие его систему, утратили свою эффективность;

---

[517] Об Экспертном общественном совете при Фонде социального страхования Российской Федерации по вопросам обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами и протезно-ортопедическими изделиями: Приказ ФСС РФ от 10.05.2007 №131//Документ опубликован не был.

[518] О координационных советах по организации защиты прав застрахованных при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования: Приказ ФОМС от 3 апреля 2013 г. № 76// Здравоохранение. 2013. №6.

- привлечение институтов гражданского общества к осуществлению контроля за расходованием средств на социальную сферу, позволяет реализовать права граждан на участие в управлении государством и снять социальную напряженность в обществе[519].

Таким образом анализ финансового контроля в сфере социальной политики государства позволяет сделать вывод о наличии системы данного контроля, включающего в себя государственный (муниципальный) контроль, в том числе внутренний и внешний; а также общественный. В связи с этим приходим к выводу, 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.

4.2. Роль органов государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности и эффективности при осуществлении расходов в социальной сфере

Раскрывая систему финансового контроля расходования бюджетных средств в социальной сфере, было обозначено, что государственный финансовый контроль реализуется в качестве внешнего и внутреннего. В связи с этим необходимо проанализировать контрольную деятельность Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рамках внешнего государственного контроля финансового контроля социальной сферы. Кроме того, раскрыть контрольные полномочия Федерального казначейства, органов государственного и

[519] Мамцев Г.Э. К вопросу о правовой регламентации общественного финансового контроля // Законодательство и экономика. 2015. № 11. С. 54-55.

муниципального финансового контроля, как органов внутреннего государственного и муниципального финансового контроля в данной сфере.

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

Органы государственного внешнего финансового контроля в своей деятельности руководствуются принципами, регламентированными в Лимской декларации, БК РФ, специальным законодательством, а также стандартами аудита Счетной палаты РФ[520]. Основными принципами осуществления внешнего финансового контроля Счетной палаты РФ являются: законность, эффективность, объективность, независимость, открытость и гласность[521].

Для органов государственного внутреннего финансового контроля регламентация принципов предусмотрена также БК РФ и подзаконными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность Федерального казначейства[522]. Базовыми принципами в контрольной деятельности Федерального казначейства являются этические принципы, принципы независимости, объективности, профессиональной компетентности, целеустремленности, достоверности, профессионального скептицизма[523].

---

[520]См.: Лимская декларация руководящих принципов контроля // URL. https://docs.cntd.ru/document/901935176?ysclid=l7yh7188kt110581411 (дата обращения: 12.09.2022); О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2013. №14. Ст. 1649; Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 № 9ПК)//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[521] О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2013. №14. Ст. 1649.

[522] См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; О Федеральном казначействе: Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703// Собрание законодательства РФ. 2004. №49. Ст. 4908; 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; Об утверждении Стандарта внутренней организации «Осуществление Федеральным казначейством полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений»: Приказ Казначейства России от 29.12.2017 № 385. Документ опубликован не был.

[523] Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного

Поскольку данные органы государственного финансового контроля осуществляют проверку расходования бюджетных средств в социальной сфере, то помимо вышеназванных принципов необходимо учитывать и те, которые, предусмотрены бюджетным законодательством для построения бюджетной системы. Таковыми являются следующие: единства, разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав публично-правовых образований; полноты отражения всех структурных частей бюджета; сбалансированность бюджета; эффективность использования средств бюджета; общее покрытие бюджетных расходов; открытость; участие физических лиц в бюджетном процессе; достоверность бюджета; адресность и целевой характер его средств; подведомственность бюджетных расходов и единство кассы[524].

Анализируя совокупность предусмотренных принципов, связанных и с контрольной деятельностью органов государственной власти, и с бюджетным устройством, особое внимание следует уделить принципам законности и эффективности расходования денежных средств, представленных бюджетными средствами и средствами государственных внебюджетных фондов на социальную сферу.

Следует иметь ввиду, 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.

Рассматривая принцип законности, следует отметить, что он базируется на положениях Конституции РФ о верховенстве права, разделении властей, закрепляющих необходимость осуществления финансового контроля

(муниципального) финансового контроля»: Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95//Собрание законодательства РФ. 2020. №6. Ст. 699.

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

соответствующими органами государственной власти в рамках предусмотренных специальным законодательством полномочий[525].

Ряд авторов, анализируя принцип законности в рамках финансового контроля и расходования средств на различные сферы общественной жизни государства, отмечают, что вся финансовая деятельность любого публично-правового образования, регламентируется нормами финансового права, соблюдение которых позволяет использовать меры государственного принуждения в случаях их нарушения[526].

А.А. Джагарян принцип законности уточняет, называя его принципом конституционной законности государственного контроля, указывая, что организация и осуществление контроля должны быть основаны на законе, а все иные акты должны соответствовать установленным положениям[527].

В Декларации принципов деятельности контрольно-счётных органов РФ среди основных принципов их на первом месте также находится принцип законности, заключающийся в следующем:

- наличие законодательного обеспечения деятельности органов финансового контроля, необходимого для эффективной реализации их полномочий в данной сфере;

- соблюдение сотрудниками данных органов положений законодательства при осуществлении их деятельности[528].

Относительно законности использования денежных средств на социальную сферу, следует учитывать содержание принципа законности в рамках бюджетного

---

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

[526] См.: Финансовое право: учебник/под ред. Болтиновой О.В., Грачевой Е.Ю. М., 2020. С.64-65; Лагутин И. Б. Принципы регионального финансового контроля и особенности их правового закрепления // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2011. №1 (17). С.169-181; Цареградская Ю.К. Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы//Юридическое образование и наука. 2015. № 4. С. 35-39; Васильева М.В. Комплекс принципов организации государственного и муниципального финансового контроля // Финансы и кредит. 2011. №16 (448). С.54-63; Kikavets V.V., Tsaregradskaya Y.K. The implementation of principles of the budget process in the financing of public procurement in the digital economy//Advances in Intelligent Systems and Computing. 2020. Т. 1100. С. 28-35.

[527] Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М., 2008. С. 89.

[528] Декларация принципов деятельности контрольно-счётных органов РФ // URL. https://www.ksp.mos.ru/documents/deklaratsii/business_principles/ (последнее посещение: 12.09.2022).

процесса[529]. В соответствии с пониманием данного принципа имеем в виду, что 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 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.

Раскрывая содержательный аспект принципа эффективности следует обозначить присущую ему двойственность, оказывающую значение при осуществлении контроля финансового обеспечения социальной сферы.

Принцип эффективности 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.)[530].

В большей степени принцип эффективности в контексте финансовой деятельности и финансового контроля разработан относительно использования бюджетных средств. Бюджетное законодательство закрепило указанный принцип в качестве одного из основополагающих для построения бюджетной системы. Принцип эффективности использования бюджетных средств появился в БК РФ в 2013 году в связи с совершенствованием бюджетного процесса. Содержание

---

[529] См.: Болтинова О.В. К вопросу о принципах бюджетного процесса в Российской Федерации//Lex Rusica. 2012. № 2. С.306-307; Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты//Финансовое право. 2006. № 11. С.122-132; Снегирева В.Н. Принципы бюджетного процесса в науке российского финансового права // Актуальные проблемы российского права. 2015. №9. С.66-73.

[530] 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.

данной статьи предполагает, что при составлении и исполнении бюджетов необходимо достижение заданных результатов с использованием наименьшего количества средств и достижения наилучшего результата с использованием имеющегося объема бюджетных средств[531]. Соответственно, эффективность предполагает экономность и результативности. По мнению Н.Н. Бойко, экономия бюджетных средств является существенной частью эффективного их расходования[532]. Учитывая все вышесказанное, видим, что экономность выражает количественную сторону эффективности, а результативность свидетельствует об уровне достижения конкретных целей. С точки зрения О.Н. Наумовой и В.Г. Борейши эффективным расходованием бюджетных средств признается их формирование и расходование с учетом целей и задач, которые обеспечиваются необходимым объемом ресурсов[533].

В большинстве научных трудов, анализирующих эффективность, центральное место занимает исследование цели деятельности и достижения запланированного результата. В частности, И.П. Кожокарь, указывает на три ключевые категории: результат, источник ресурсов, необходимых для его получения и цель[534]. Схожей позиции придерживается и Н.В. Омелехина, считающая, что сущность бюджетной деятельности государства заключается в достижении определенного результата[535].

Н.А. Саттарова указывает на то, что понимание принципа эффективности в финансовом праве сводится к осуществлению органами публичной власти результативной деятельности по аккумулированию доходов в бюджетную систему и распределению данных средств на государственные нужды. В связи с этим, по мнению ученого, эффективная финансовая деятельность государства должна

---

[531] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
[532] Бойко Н.Н. К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2014. № 1. С. 4 - 7.
[533] См.: Наумова О.Н., Борейша В.Г. Неэффективное использование бюджетных средств и его оценки органами внутреннего госфинконтроля // Финансы. 2018. № 4. С. 26 - 27.
[534] Кожокарь И.П. Эффективность права в категориальном аппарате теории права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. Вып. 48. С. 200.
[535] Омелехина Н.В. Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 1. Общая характеристика и отличительные особенности // Финансовое право. 2019. № 8. С. 13 - 14.

обеспечиваться необходимыми финансовыми ресурсами для возможности жизнедеятельности публично-правовых образований и общества[536]. Тем самым подтверждается один из преимущественных аспектов толкования принципа эффективности относительно его применения к деятельности органов, осуществляющих финансовую деятельность и финансовый контроль.

Поскольку в законодательстве отсутствует определение критериев эффективности использования бюджетных средств, то данный пробел попытались восполнить судебной практикой. ВАС РФ принимает Постановление, в котором обозначает, необходимость судам учитывать, тот факт, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных задач и в пределах выделенной суммы бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения расходных операции[537]. Однако, по мнению ученых, указанное Постановление не смогло конкретизировать критерии эффективности использования бюджетных средств[538].

Анализ научных подходов к пониманию эффективности использования бюджетных средств, позволяет отметить, что эффективность использования данных средств на социальную сферу, должна оцениваться исходя из степени сбалансированности публичных и частных интересов, а также показателей результативности, которые равны социальным целям использования бюджетных средств.

В рамках настоящего исследования большее внимание будем уделять вышеуказанным принципам применительно к деятельности контрольных органов. В связи с этим, анализируя контрольную деятельность Счетной Палаты РФ относительно расходов на социальную сферу, необходимо раскрыть ее функции и полномочия в данной сфере, регулируемые специальным законодательством[539].

---

[536] Саттарова Н.А. Об эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2022. № 5. С. 20 - 21.

[537] О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23//Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

[538] Саттарова Н.А. Об эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2022. № 5. С. 20 - 21.

[539] См.: О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2013. №14. Ст. 1649; Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998

Счетная Палата РФ осуществляет следующие функции, связанные с обеспечением законности и эффективности при осуществлении расходов на социальную сферу:

- проведение внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений, связанных с финансированием социальной сферы;

- экспертиза проектов законов о федеральном бюджете относительно расходов на социальную сферу и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ (ФПСС, ФОМС) на финансовый год и плановый период, а также подготовка заключений на проекты указанных законов;

- внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета по расходам на социальную сферу и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;

- проведение оперативного анализа исполнения и контроля федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;

- оценка эффективности формирования и распоряжения федеральными ресурсами в целях обеспечения социально-экономического развития государства;

- проведение контрольных и иных мероприятий по расходам федерального бюджета на социальную сферу и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- осуществление экспертизы проектов правовых актов относительно расходных обязательств государства на социальную сферу, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;

- проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита в социальной сфере;

№145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; СГА 204. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 05.09.2014 N 43К (989)//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

- подготовка ежеквартальных оперативных докладов о ходе исполнения федерального бюджета по социальным расходам, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ[540].

Анализ данных функций Счетной Палаты РФ свидетельствует о том, что в основном они связаны с осуществлением экспертизы и контроля относительно расходования средств федерального бюджета, а также формирования и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Из всех полномочий Счетной Палаты РФ для настоящего диссертационного исследования наибольший интерес представляет полномочие по осуществлению контрольной и экспертно-аналитической деятельности, формы и виды которого обозначены в рамках специального законодательства[541].

Формами контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной Палаты РФ в социальной сфере являются: предварительный аудит, оперативный анализ и контроль, а также последующий аудит. Указанные формы выделены исходя из общей теории финансового контроля в зависимости от времени его проведения о которых писал ряд ученых в области финансового права[542].

Исходя из общих положений о формах финансового контроля предварительный аудит осуществляет до начала проведения финансовой операции. В частности, он проявляется в проведении экспертизы проектов законов о

---

[540] См.: О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2013. №14. Ст. 1649.

[541] О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2013. №14. Ст. 1649; СГА 204. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 05.09.2014 N 43К (989)//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[542] См.: Шохин С. О., Воронина Л. Н. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России: научно-методическое пособие. М., 1997; Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013; Кикавец В.В., Цареградская Ю.К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации: монография / под ред. В.В. Кикавца. М., 2022; Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. №4; Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора: учебное пособие/под ред. Грачевой Е.Ю. М., 2022.

федеральном бюджете относительно планирования расходов на социальную сферу и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на финансовый год и плановый период, а также проектов правовых актов относительно расходных обязательств государства на социальную сферу, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.

Оперативный анализ и контроль Счетной Палаты РФ осуществляется во время проведения хозяйственных и финансовых операций и заключается, например, в проведении анализа текущего исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, в подготовке ежеквартальных оперативных докладов об исполнении федерального бюджета по социальным расходам, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.

Последующий аудит Счетной Палаты РФ заключается в осуществлении проверки после проведения хозяйственных и финансовых операций. Примером может служит осуществление внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета по расходам на социальную сферу и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.

К видам контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной Палаты РФ в социальной сфере отнесены: финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит, иные видов аудита.

Финансовый аудит осуществляется в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов на социальную сферу. При проведении данного аудита проводится проверка соблюдения правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Аудит эффективности осуществляется в целях определения эффективности использования бюджетных ресурсов на социальную сферу для решения обозначенных социально-экономических задач и функций развития государства.

Стратегический аудит используется в целях оценки рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития государства, предусмотренных в рамках стратегического планирования.

Указанные виды контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной Палаты РФ регламентированы Стандартами государственного аудита[543].

Из представленных видов аудита наиболее значимым является аудит эффективности социальных расходов, поскольку благодаря его проведению оценивается результативность функционирования субъектов социально-экономической деятельности, а также качество оказываемых услуг в организациях социальной сферы.

В экономической теории достаточно хорошо разработаны вопросы аудита эффективности государственных расходов, связанные с определением его места в системе финансового контроля, критериев эффективности и пр.[544] Поскольку эффективность понятие оценочное, то разрабатываются и критерии его оценки. По мнению Д.В. Гоненко, эффективность государственных расходов можно оценить по определенным параметрам: экономичность, продуктивность и результативность[545]. Схожей позиции придерживаются как ученые теоретики, так и практики, указывая на то, что аудит эффективности включает в себя оценку результативности и экономичности использования государственных финансовых средств[546]. Е.Н. Синева предлагает дополнить аудит эффективности

---

[543] См.: СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 № 9ПК)//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был; СГА 204. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 05.09.2014 № 43К (989)//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[544] Карепина О.И. Развитие аудита эффективности государственных расходов// Международный бухгалтерский учет. 2014. №30 (324). С.43-44; Зуева И.А. Современные тенденции развития системы финансового контроля в России // Финансы. 2010. № 2. С.16; Машкова Н.Н. Развитие аудита эффективности социальных расходов в Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2014. №6. С.157-159.

[545] Гоненко Д.В. Методологические основы инновационных преобразований и повышения конкурентоспособности промышленности Российской Федерации // Бизнес в законе. 2014. № 6. С. 212-213.

[546] Жуков В. Что такое «аудит эффективности» // Президентский контроль. 2004. № 7. С. 25; Саунин А.Н. О содержании аудита эффективности использования государственных средств как нового типа государственного финансового контроля//Управление наукой и наукометрия. 2008. №1. С.349.

государственных расходов параметром целесообразности (обоснованности)[547]. На наш взгляд, данный критерий не совсем уместен, так как он заключается в подтверждении расходования средств убедительными доказательствами, что не всегда будет свидетельствовать об их эффективности.

Несмотря на то, что законодательно аудит эффективности является видом аудита, некоторые ученые оценивают его как метод или форму финансового контроля. В частности, О.И. Карепина характеризуя аудит эффективности государственных расходов указывает, что он является новым методом контроля, позволяющим оценить получателями бюджетных средств эффективность управления финансовыми ресурсами и собственностью государства, на основе анализа ряда показателей, а также разработать рекомендации по проведению мероприятий, способствующих получению экономического и социального результата от использования привлеченных ресурсов[548]. И.А. Зуева считает, что аудит эффективности государственных расходов является формой финансового контроля, позволяющей оценить направления эффективного и экономного использования государственных ресурсов[549].

Следует отметить, что несмотря на дискуссию относительно места аудита эффективности в системе финансового контроля, его значимость не перестает быть актуальной, в том числе и в контексте аудита эффективности социальных расходов как одного из видов государственных расходов.

По нашему мнению, аудит эффективности социальных расходов 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

---

[547] Синева Е.Н. Аудит эффективности и аудит целесообразности // Президентский контроль. 2004. № 5. С.29.

[548] Карепина О.И. Развитие аудита эффективности государственных расходов// Международный бухгалтерский учет. 2014. №30 (324). С.43-44.

[549] Зуева И.А. Современные тенденции развития системы финансового контроля в России // Финансы. 2010. № 2. С.16.

сферу: экономичность, полезность и результативность освоения государственных средств.

Экономичность заключается в достижение 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.

Рассматривая аудит эффективности государственных расходов, многие специалисты не сходятся во мнении относительно его объекта и предмета. Я.И. Кузьминов придерживается позиции о том, что объектами аудита эффективности являются направления политики, программы общественных расходов[550]. По мнению С.Н. Рябухина, предметом аудита эффективности является государственное ведомство или направление деятельности в рамках какого-либо сектора экономики[551]. С точки зрения М.П. Владимировой, к объектам аудита эффективности следует относить еще и экспертизу проектов нормативных правовых актов, финансовых и иных результатов, достигнутых при исполнении бюджета[552].

Учитывая, что традиционно смысловая нагрузка данных понятий заключается в следующем: предметом финансового контроля выступает то, на что направлен контроль, а объектом контроля место его проведения,[553] то, по нашему мнению, к основным предметам аудита эффективности в социальной сфере

---

[550] Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы: Материалы «Круглого стола» седьмого Петербургского международного экономического форума / Под ред. Степашина С.В., Агапцова С.А. М., 2003. С.48.

[551] Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. М., 2004. С. 74.

[552] Владимирова М.П. Совершенствование амортизационной политики промышленных предприятий в современных условиях // Экономика и управление: проблемы, решения. 2014. №1. С. 42-43.

[553] Ожегов С.Н. Словарь русского языка: 70 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1991. С.439; 578.

следует относить: государственные и муниципальные закупки товаров, работ, услуг; государственные программы; национальные проекты; государственные социальные обязательства; стандарты качества государственных услуг в социальной сфере. Объектами аудита эффективности расходования средств на социальную сферу выступают органы государственной власти Российской Федерации (Министерство здравоохранения РФ, Министерство труда и социальной защиты РФ и др.), бюджетные учреждения, государственные унитарные и казенные предприятия социальной сферы, распоряжающиеся государственными средствами.

Кроме того, следует отметить, что в рамках внешнего контроля со стороны Счетной палаты особое внимание уделяется проверке формирования и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в связи с чем проводится предварительный, текущий и последующий контроль в отношении бюджетов данных фондов[554].

Ключевую роль играет предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов, который является формой контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты Российской Федерации, в связи с тем, что в последние годы акцент делается на предварительный контроль, а не на последующий.

Данный аудит представляет собой комплекс экспертно-аналитических и контрольных мероприятий по проверке и анализу обоснованности показателей проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и плановый период, а также оценке качества прогнозирования их доходов и использования их средств. По итогам контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации составляются заключения на проекты

---

[554] См.: СГА 204 «Предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации»; СГА 205 «Последующий контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов»; СГА 206 «Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации // URL. https://ach.gov.ru/documents/standarts/?ysclid=l7iqehv7i5296833038 (дата обращения: 01.09.2022).

федеральных законов о бюджетах данных фондов для последующего представления палатам Федерального Собрания Российской Федерации.

В рамках предварительного аудита формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется:

- установление соответствия бюджетному законодательству проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- оценка соответствия их проектов целям и задачам социально-экономической политики государства;

- оценка качества прогнозирования доходов бюджетов данных фондов, а также обоснованности и достоверности их объема и структуры;

- оценка потребности и целесообразности бюджетных инвестиций в приобретение недвижимости для данных фондов и др.

Объектами рассматриваемого аудита формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов являются все существующие на данный момент фонды, а также при необходимости федеральные министерства, курирующие данные фонды.

Основными методами предварительного аудита являются проверка и анализ обоснованности и достоверности основных параметров проекта федерального закона о бюджете государственного внебюджетного фонда. В связи с этим Счетная палата РФ осуществляет проверку и анализ:

- динамики и структуры доходов и расходов бюджетов данных фондов, а также наличие дефицита или профицита;

- структурных особенностей проекта бюджета фондов;

- сбалансированности пенсионной системы с учетом сокращения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета[555].

Следующим хронологическим этапом контрольных мероприятий Счетной палаты РФ является оперативный анализ и контроль формирования и исполнения

---

[555] См.: СГА 204 «Предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» // URL. https://ach.gov.ru/documents/standarts/?ysclid=l7iqehv7i5296833038 (дата обращения: 01.09.2022).

бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Основными направлениями оперативного анализа и контроля являются:

- оценка полноты и своевременности поступлений страховых взносов на все виды обязательного страхования (социального, пенсионного, медицинского) и иных доходов бюджетов данных фондов;

- оценка кассового исполнения расходов бюджетов рассматриваемых фондов;

- оценка наличие дефицита или профицита бюджетов данных фондов, их объемов, а также источников их финансирования;

- контроль за исполнения бюджетов данных фондов.

Объектами оперативного анализа и контроля помимо всех существующих государственных внебюджетных фондов РФ выступает и Федеральная налоговая служба Российской Федерации относительно администрирования страховых взносов по всем видам обязательного страхования.

Методами указанных контрольных мероприятий являются анализ и мониторинг в рамках которых проверяется:

- соответствие показателей бюджетной росписи бюджетов данных фондов показателям, утвержденным федеральными законами об их бюджетах;

- показатели доходной части, в том числе их полнота и своевременность поступления;

- задолженность по уплате страховых взносов в бюджеты данных фондов;

- исполнение расходов бюджетов данных фондов по кодам бюджетной классификации;

- неиспользованные объемы бюджетных средств, а также причины их неисполнения;

- объем дефицита или профицита бюджетов государственных внебюджетных фондов и пр.[556]

---

[556] СГА 206 «Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации // URL. https://ach.gov.ru/documents/standarts/?ysclid=l7iqehv7i5296833038 (дата обращения: 01.09.2022).

Завершающим контрольную деятельность Счетной палаты РФ является последующий контроль исполнения бюджетов данных фондов.

В рамках данного контроля осуществляется проверка:

- соответствия исполнения федеральных законов о бюджетах фондов бюджетному законодательству;

- реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ;

- участия государственных внебюджетных фондов в реализации приоритетных национальных проектов в области социальной политики;

- эффективного расходования средств государственных внебюджетных фондов и пр.

Объектами данного контроля помимо существующих государственных внебюджетных фондов, при необходимости выступают их исполнительные органы или иные получатели бюджетных средств[557].

По результатам всех контрольных мероприятий Счетной палаты РФ составляются Заключения в соответствии с определенными требованиями, установленными данным органом.

Если говорить в целом о проведении государственного аудита Счетной Палатой РФ, то следует отметить, что он позволяет не только выявить неэффективное расходование бюджетных средств на социальную сферу, но и оценить объемы выделяемых средств. В частности, при проведении аудита расходов на здравоохранение было выявлено, что в Российской Федерации объемы выделенных средств очень небольшие по сравнению с зарубежными странами. Например, в США, Франции, Великобритании, Канаде, Японии подобные расходы равны 7,2 % ВВП; в Венгрии, Польше, Болгарии, Эстонии показатель равен 4,3 % ВВП. Российской Федерации не удалось достичь финансирования

[557] СГА 205 «Последующий контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов» // URL. https://ach.gov.ru/documents/standarts/?ysclid=l7iqehv7i5296833038 (дата обращения: 01.09.2022).

здравоохранения до минимальных стандартов Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) - 5,5-6% ВВП, он приблизительно равняется 3% ВВП[558].

На уровне субъектов РФ и муниципальных образований также осуществляются контрольные и экспертно-аналитические мероприятия со стороны контрольно-счетных органов данных субъектов преимущественно в отношении расходования бюджетных средств на социальную политику[559].

Переходя к рассмотрению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в социальной сфере, следует отметить, что он осуществляется Федеральным казначейством, региональными и местными органами исполнительной власти, имеющими контрольные полномочия. Указанные органы являются органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в рамках которого они проводят проверку финансирования государственных услуг в социальной сфере, соблюдения условий соглашений, заключаемых для оказания данных услуг, отчетности об их исполнении, а также исполнения социального заказа в соответствии с национальным бюджетным законодательством[560].

Федеральное казначейство при проведении внутреннего финансового контроля в отношении распорядителей бюджетных средств изучает следующие направления их деятельности:

- обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования средств федерального бюджета, выделенных на финансирование социальной сферы в соответствии с утвержденными лимитами;

---

[558] Карепина О.И., Меликсетян С.Н. Развитие государственного финансового контроля в сфере здравоохранения // Дайджест-финансы. 2019. №2 (250). С.225-226.

[559] См.: Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 29.03.2022 № 2ПК) (вместе с «Требованиями к структуре стандарта внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований)//Документ опубликован не был.

[560] О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере: Федеральный закон от 13.07.2020 №189-ФЗ// СЗ РФ. 2020. №29. Ст. 4499.

- планирование бюджетных расходов на социальную сферу, а также составление их обоснования;

- определение порядка утверждения бюджетных смет казенных учреждений социальной сферы как получателей бюджетных средств;

- соблюдение условий предоставления межбюджетных трансфертов на социальные цели из федерального бюджета в иные бюджеты бюджетной системы;

- формирование государственных заданий на выполнение государственных услуг (работ) в социальной сфере, а также их финансовое обеспечение и др.[561]

В отношении получателей бюджетных средств, относящихся к социальной сфере, внутренний финансовый контроль проводится по следующим вопросам:

- составление и исполнение бюджетной сметы;

- осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности социального характера;

- обеспечение результативности, целевого характера использования бюджетных средств в сфере социальной политики;

- ведение бюджетного учета и отчетности и др.[562]

Кроме того, отдельно осуществляется контроль в отношении управления государственными внебюджетными фондами и организаций, получающих бюджетные средства из указанных фондов, в частности в сфере медицинского страхования. В связи с этим, Федеральное казначейство в отношении государственных внебюджетных фондов проводит контроль исполнения бюджетов данных фондов как по доходам, так и по расходам, включая:

- формирование прогноза поступлений доходов в бюджеты данных фондов;

- возврат (зачет) излишне уплаченных платежей в эти бюджеты;

- составление и ведение сводной бюджетной росписи бюджетов фондов;

- использование их бюджетных средств;

- иные операции, осуществляемые со средствами бюджетов данных фондов.

---

[561] Об утверждении Стандарта внутренней организации "Осуществление Федеральным казначейством полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений: Приказ Казначейства России от 29.12.2017 № 385. Документ опубликован не был.

[562] Там же.

При осуществлении контроля в отношении организаций, получивших средства бюджета, например фонда обязательного медицинского страхования, изучается следующее:

- использование средств по договорам о финансировании обязательного медицинского страхования;

- соблюдение требований к медицинской организации, в том числе о раскрытии информации о ее деятельности;

- организация учета застрахованных лиц, выданных им полисов обязательного медицинского страхования, а также предоставление данных о новых застрахованных лицах или изменениях, связанных с ранее застрахованными и пр.[563]

Внутренний финансовый контроль Федерального казначейства в социальной сфере осуществляется, как на основании заранее разработанного и утвержденного плана (плановый), так и при необходимости (внеплановый). Основным методом проведения такого контроля являются проверки, подразделяемые на плановые и внеплановые, а также выездные, камеральные и встречные.

Внеплановые проверки осуществляются в случаях:

- поступления обращений Президента РФ, иных высших органов государственной власти, правоохранительных органов, депутатских запросов, обращений физических и юридических лиц;

- получения информации о нарушениях законодательства в сфере полномочий данного органа;

- истечения срока исполнения ранее выданного предписания;

- рассмотрения актов камеральной и выездной проверки[564].

---

[563] Об утверждении Стандарта внутренней организации «Осуществление Федеральным казначейством полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений»: Приказ Казначейства России от 29.12.2017 № 385. Документ опубликован не был.

[564] О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете (счетах) указанных специализированных некоммерческих организаций. (вместе с «Правилами осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями,

Рассматривая проведение следующих видов проверок, следует отметить, что встречная проверка, чаще всего происходит в рамках выездной или камеральной.

Камеральная проверка проводится по месту нахождения Федерального казначейства на основании бюджетной и финансовой отчетности и иных документов, представленных по его запросам. По результатам ее проведения принимается одно из следующих решений:

- направлении или отсутствие оснований для направления предписания объекту контроля;

- проведение внеплановой выездной проверки.

При проведении выездной проверки контроль осуществляется по месту нахождения объекта контроля и проверяется фактическое соответствие совершенных операций данным финансовой отчетности.

В ходе проведения камеральной и выездной проверки может быть дополнительно назначены обследование или встречная проверка. Обследование предполагает анализ состояния сферы деятельности территориального органа Федерального казначейства. В рамках обследования проводятся исследования и экспертизы. По результатам проведенного обследования составляется заключение.

По окончании проведения выездной и камеральной проверок составляется акт проведения соответствующего вида проверки, к которому прикладываются все дополнительные материалы, включая и заключение обследования[565].

которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете (счетах) указанных специализированных некоммерческих организаций»): Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092. Документ опубликован не был.

[565] О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете (счетах) указанных специализированных некоммерческих организаций. (вместе с «Правилами осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта

Таким образом, подводя итоги анализа деятельности органов государственного внутреннего и внешнего финансового контроля при осуществлении расходов в социальной сфере следует отметить:

- государственный внешний и внутренний финансовый контроль за расходованием средств на социальную сферу представлен контролем за использованием как бюджетных средств, так и средств внебюджетных фондов;

- формами и методами осуществления данных видов контроля являются практически все из предусмотренных законодательно и разработанных научной доктриной финансового права (предварительный, текущий, последующий; анализ, аудит, проверка и пр.);

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

4.3. Нарушения порядка осуществления расходов в социальной сфере и применяемые меры принуждения

Проведя анализ контрольной деятельности уполномоченных субъектов относительно законного и эффективного использования расходов на социальную сферу, следует рассмотреть предусмотренные законодательством нарушения в данной сфере и меры принуждения, применяемые за определенные деяния.

общего имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете (счетах) указанных специализированных некоммерческих организаций»): Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092. Документ опубликован не был.

Поскольку финансирование расходов на социальную сферу осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы, включая и бюджеты внебюджетных фондов, то, имеются правовые нормы специального характера, регламентирующие нарушения и меры принуждения за их совершение, представленные бюджетным законодательством, а также положения общего характера, содержащиеся в административном, гражданском и уголовном законодательстве.

В научной литературе отмечается тот факт, что распространенными видами правонарушений из обозначенных законодателем являются деяния, связанные:

- с несоблюдением требований бюджетного законодательства при исполнении бюджетов;

- с неисполнением законодательства о бухгалтерском учете и бюджетной отчетности;

- с неэффективным и нецелевым использованием средств и пр.[566]

Как показывает анализ судебной практики 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.

---

[566] Соколов И.А., Бегчин Н.А., Беленчук А.А. Направления развития программно-целевого управления бюджетными средствами в России // Финансы. 2015. № 4. С. 8-15

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)[567].

Уголовно-правовые нарушения представлены в главе 30 УК РФ следующими видами преступлений, имеющими отношение к расходованию средств в социальной сфере: ст. 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств» и ст. 285.2 «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов».

Под нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов законодатель понимает использование бюджетных средств должностным лицом на цели, не соответствующие условиям их получения, определенных соответствующими документами[568]. Отличительным признаком данных нарушений является расходование средств в крупном размере, который по разным частям статей уголовного законодательства должно быть свыше 1500 млн рублей или 7500 млн рублей. Меры ответственности за данные нарушения предусмотрены штрафом, принудительными работами с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью арестом, а также лишением свободы. Закрепленные уголовным законодательством составы в основном проявляются в нецелевом расходовании бюджетных средств по большинству расходных статей бюджета или идут в совокупности с мошенничеством.

Административное законодательство главой 15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) также закрепляет

---

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

[568] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ// Собрание законодательства РФ.1996. № 25. Ст. 2954.

следующие виды нарушений, связанные с расходованием средств в социальной сфере: ст.15.10 «Неисполнение банком поручения государственного внебюджетного фонда», ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств», ст. 15.15.5. «Нарушение условий предоставления субсидий», ст. 15.15.5-1. «Невыполнение государственного (муниципального) задания», ст. 15.15.7. «Нарушение порядка формирования и представления (утверждения) сведений (документов), используемых при составлении и рассмотрении проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», ст. 15.15.10. «Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств», ст. 15.10. «Неисполнение банком поручения государственного внебюджетного фонда» и пр.[569] Наиболее распространенными видами нарушений является нецелевое использование бюджетных средств, невыполнение государственного (муниципального) задания, а наиболее специализированным по отношению к настоящему исследованию - неисполнение банком поручения государственного внебюджетного фонда.

Нецелевое использование бюджетных средств выражается в их расходовании в целях, не соответствующих тем, которые определенны законодательством и иными документами, являющимся правовым основанием предоставления данных средств[570].

В частности, в 2014 году в Республике Бурятии было рассмотрено более 10 протоколов об административных правонарушениях. По результатам их рассмотрения за нецелевое использование средств федерального бюджета на сумму 1 345,305 тыс. руб. были наложены штрафы. В частности, за нецелевое использование средств, выделенных из государственных внебюджетных фондов в виде межбюджетных трансфертов, на сумму более 1 млн руб. был наложен штраф в размере 60,922 тыс. руб.[571] За подобные правонарушения предусмотрены санкции

---

[569] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[570] См.: Там же.

[571] См.: Алексеева Е.С. Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Lex russica. 2017. № 11. С. 62-63.

в виде административного штрафа должностных и юридических лиц, а также дисквалификацию первых на определенный период времени[572].

По мнению О.А. Палозян, судебная практика по делам о привлечении к ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств недостаточна велика, так как в большинстве случаев бюджетные учреждения освобождаются от ответственности ввиду малозначительности совершенных нарушений[573]. Одним из примеров является дело в отношении бюджетного учреждения Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Нижневартовский перинатальный центр» о привлечении к административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. Суть дела сводилась к тому, что выплаты части медицинскому персоналу были произведены за счет талонов родовых сертификатов, в связи с чем они были признаны нецелевым использованием средств бюджета. Однако судом было принято решение в связи с малозначительностью правонарушения не признавать его противоправным и не привлекать лицо к ответственности[574]. Подобное решение было вынесено и в другом деле за нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, было также отказано в привлечении к ответственности.[575]

Еще одно из существенных нарушений - невыполнение государственного (муниципального) задания является также видом административного правонарушения, предусмотренного отдельной статьей административного законодательства, а ранее за подобное правонарушение привлекали к административной ответственности по ст. 15.15.5 КоАП РФ, связанной с нарушением условий предоставления субсидий, но в последнее время законодатель выделил данное деяние в отдельное нарушение.

---

[572] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[573] Палозян О.А. Вопросы бюджетных расходов в российской судебной практике// Финансовое право. 2016. № 1. С. 21 - 22.

[574] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22 февраля 2011 г. по делу № А75-4754/2010//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[575] Постановление Верховного Суда РФ от 10.10.2013 № 53-АД13-9//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

В соответствие с бюджетным законодательством, государственное задание является невыполненным в случае недостижения его показателей, характеризующих объем оказываемых услуг, а также показателей, характеризующих их качество, если такие показатели установлены в задании[576]. Соответственно критериями невыполнения задания являются количественные и качественные параметры. В связи с этими критериями к ответственности привлекаются лица, которые могут выполнить одни параметры, например, количественные, но не выполняющие другие - качественные. При привлечении к ответственности, возникает обязанность не только оплатить штраф, но и вернуть средства в объеме, составляющим нарушение, обычно данное условие прописывается в соглашении о предоставлении субсидии.

Например, в Республике Татарстан предусмотрено несколько видов государственных услуг в сфере социального обслуживания:

- социальное обслуживание на дому граждан, нуждающихся в социальном обслуживании;

- консультативная помощь, предоставляемая клиентам социальной службы;

- социальное обслуживание граждан, частично или полностью утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в уходе;

- социальное стационарное обслуживание граждан, страдающих психическими заболеваниями и нуждающихся в постороннем уходе;

- предоставление приюта детям, оставшимся без попечения родителей, безнадзорным несовершеннолетним детям, гражданам, пострадавшим от насилия, стихийных бедствий и пр.;

- реабилитационные услуги;

- социальное стационарное обслуживание детей-инвалидов в возрасте от 4 до 18 лет с отклонениями в умственном развитии и с физическими недостатками[577].

---

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

[577] См.: О перечне государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями, иными юридическими лицами, и финансируемых за счет средств бюджета Республики Татарстан: Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 24.04.2009 №271// URL. https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post?npa_id=7030&ysclid=l9mh5y5n1y577871949 (дата обращения 24.09.2022). Документ утратил силу; Об утверждении примерного перечня государственных услуг и

Анализ исполнения государственных заданий показал, что из более чем 100 учреждений социальной защиты Республики Татарстан:

- 6 учреждений выполнили государственные задание от 90% до 80% что составляет 4,6% от общего количества учреждений;

- 4 учреждения выполнили меньше 80% или 3,1% от общего количества учреждений.

Основными причинами невыполнения государственных заданий в сфере социального обслуживания являются:

- отсутствие очередности на принятие в дома-интернаты, проведение их капитального ремонта и пр.;

- приостановка выписки путевок в психоневрологические интернаты на освобождавшиеся места из-за несоответствия площадей учреждений установленным требованиям;

- не выявление детей, нуждающихся во временном приюте;

- отказ прохождения курса реабилитации, не выявление инвалидов, нуждающихся в реабилитационных услугах[578].

За совершение подобного нарушения предусмотрена санкция в виде штрафа для должностных лиц от 10 до 30 тыс рублей[579].

Еще одно из административных правонарушений, связанное с социальной сферой - неисполнение банком поручения государственного внебюджетного фонда, которое проявляется в двух действиях:

работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями и финансируемых за счет средств бюджета Республики Татарстан, в разрезе видов учреждений и отдельных государственных учреждений Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.09.2015 №726// URL. https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post?npa_id=7030&ysclid=l9mh5y5n1y577871949 (дата обращения 24.09.2022); Методические рекомендации по разработке стандарта качества услуг государственных (муниципальных) учреждений культуры. (утв. Минкультуры России)//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[578] Аналитическая записка о результатах выполнения объемов государственного (муниципального) задания государственными (муниципальными) учреждениями // URL. https://docs.yandex.ru/docs/view? (последнее посещение: 21 октября 2022 года).

[579] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

- неисполнении кредитной организацией поручения органа государственного внебюджетного фонда о зачислении во вклады физических лиц сумм государственных пенсий или других социальных выплат;

- нарушение кредитной организацией срока исполнения поручения плательщика страховых взносов об их перечислении в бюджет соответствующего внебюджетного фонда.

За данное нарушение предусматривается санкция в виде штрафа для должностных и юридических лиц[580].

Кроме указанных правонарушений, напрямую связанных с социальной сферой, имеются и нарушения общего характера, возникающие и в данной сфере, например, нарушения установленного порядка представления бюджетной отчетности, грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности, незаконное вознаграждение от юридического лица и пр.

В частности, по результатам проверки Счетной палаты Республики Бурятия в сфере здравоохранения установлены факты длительного неиспользования приобретенного медицинского оборудования, его списания с учетом того, что срок эксплуатации его не истек; отсутствия на балансе объектов недвижимого имущества; неиспользование основных средств и пр. Выявленные нарушения были квалифицированы по статьям КоАП РФ, связанным с нарушением установленного порядка представления бюджетной отчетности, а также грубым нарушением правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности. В результате чего Счетная палата инициировала привлечение виновных лиц к ответственности. В 2016 г. возбуждено 81 дело об административных правонарушениях, в 2017 г. - 52 дела, в 2018 г. - 75 дел[581]. Таким образом, видим, что нарушением правил ведения бухгалтерского учета и представления

---

[580] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[581] Алексеева Е.С. Роль Счетной палаты Республики Бурятия в усилении законности и эффективности расходования бюджетных средств в регионе // Финансовое право. 2020. №10. С. 14 - 15.

бухгалтерской отчетности является характерным нарушением и для социальной сферы.

В научной литературе также обсуждаются и вопросы, связанные с противодействием коррупции в социальной сфере. В частности, предлагается предусмотреть для юридических лиц в рамках административной ответственности за незаконное вознаграждение от юридического лица такого вида наказания, как лишение специального права, что является достаточно актуальным и эффективным в отношении медицинских и образовательных организаций, осуществляющих свою деятельность на основании лицензии[582]. Возможно, данная мера позволит уменьшить количество коррупционных проявлений в данной сфере.

Следующий вид ответственности устанавливает гражданское законодательство в виде гражданско-правовой ответственности относительно предоставления и использования бюджетных средств в рамках договоров и соглашений, которая выражается в мерах ответственности за нарушения обязательств, предусмотренных главой 25 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). В частности, договорные отношения в сфере обязательного медицинского страхования предполагают возможность определять условия взаимоотношений страховой медицинской организации с лечебным учреждением. Для каждой из сторон предусмотрена возможность наступления материальной (имущественной) ответственности за невыполнение условий договора медицинского страхования, поскольку анализ законодательства об обязательном медицинском страховании свидетельствует об обязательности прописания ответственности в качестве существенного условия договора. По мнению А.А. Кирилловых, в рамках данной ответственности следует иметь ввиду компенсацию возникшего ущерба, что свидетельствует о восстановительном характере данной ответственности[583].

---

[582] Полукаров А.В. Правовые и организационные средства противодействия коррупционным правонарушениям в социальной сфере // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 56 - 57.

[583] Кирилловых А.А. Некоторые вопросы ответственности в сфере обязательного медицинского страхования // Социальное и пенсионное право. 2011. №3. С. 23 - 24.

Наибольший интерес в рамках настоящее исследования представляют нарушения бюджетного законодательства в данной сфере и меры, предусмотренные за их совершение.

БК РФ указывает на то, что предусмотрены бюджетные нарушения, понимаемые как ряд действий, совершенные исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления, финансовыми органами, администраторами бюджетных средств, а также государственными и муниципальными заказчиками относительно:

- положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

- положений правовых актов, обусловливающих публичные обязательства по выплатам физическим лицам из бюджетной системы Российской Федерации, формирование доходов и осуществление расходов указанных бюджетов при управлении государственным и муниципальным имуществом, повлекшим причинение ущерба публично-правовому образованию;

- условий договоров о предоставлении средств из бюджета;

- условий государственных и муниципальных контрактов[584].

Учитывая вышеперечисленное, законодатель сформировал следующие виды бюджетных нарушений:

- нецелевое использование бюджетных средств;

- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита;

- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом;

- нарушение условий предоставления бюджетного кредита[585].

Необходимо проанализировать те из них, которые являются наиболее распространенными при использовании средств бюджетной системы на социальную сферу.

Одним из наиболее распространенным, как и в рамках административного законодательства, является нецелевое использование бюджетных средств, которое

---

[584] См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

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

проявляется в их направлении в целях, не соответствующих полностью или частично тем, которые определенны законом о бюджете, договором либо иным актом, являющимся основанием для предоставления указанных средств[586]. По мнению Т.А. Лахтиной, И.В. Фадеевой нецелевое использование бюджетных средств следует рассматривать в качестве субъективной оценочной категории в силу того, что бюджетное законодательство не содержит сущностную характеристику данного понятия и не определяет порядок их целевого использования[587].

Достаточно большое количество дел о нецелевом использовании денежных средств в социальной сфере возникает в рамках обязательного социального и медицинского страхования. В частности, региональное отделение Фонда социального страхования РФ[588] выявило факты нецелевого расходования средств в результате необоснованной выплаты пособия по уходу за ребенком и выступило с требованием о взыскании долга по договорам о финансировании выплат отдельных видов государственных пособий лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию. Суд обратил внимание на то, что бюджетное законодательство закрепляет принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, предполагающий выделение этих средств в распоряжение конкретных получателей с указанием цели их использования. По смыслу ст. 289 БК РФ, действовавшей в период проведения фондом соответствующих проверок, нецелевым являлось использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств. Поэтому данные средства должны быть изъяты у неисправного получателя. В итоге требование было удовлетворено, так как был доказан факт необоснованной выплаты[589].

---

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

[587] Лахтина Т.А., Фадеева И.В. Об ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Современное право. 2018. № 1. С. 29 - 33.

[588] Используется прежнее название фонда, так как анализируется судебное дело до переименования данного фонда.

[589] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.08.2014 по делу № А29-7227/2013//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

По другому делу, рассматриваемому в Верховном Суде РФ, связанному с использованием средств обязательного медицинского страхования о восстановлении суммы нецелевого использования данных средств был отказ, так как из содержания судебных актов следовало, что суды нижестоящих инстанций всесторонне исследовали доказательства по делу и установили необходимые для разрешения спора обстоятельства[590].

В последнее время актуальной является ситуация, при которой главный распорядитель бюджетных средств не имеет возможности профинансировать необходимые расходы из закрепленного за ними дохода и использует временно свободные средства. Например, у лечебного учреждения не было средств на покрытие расходов для выплаты заработной платы врачам, что вынуждает использовать для выплат средства целевой субсидии на строительство автомобильной дороги. Таким образом происходит расходование временно невостребованных средств. Финансирование строительства в последующем было компенсировано дополнительными бюджетными поступлениями без срыва сроков строительства и ввода объекта в эксплуатацию. По мнению ряда авторов, в данной ситуации применение мер бюджетного принуждения является нерелевантным, поскольку последствия данного нарушения своевременно устранены[591].

Следующее нарушение - неэффективное использование бюджетных средств является достаточно распространенным нарушением на практике, хотя бюджетное и иное законодательство не определяет понятие «неэффективное использование бюджетных средств», в связи с этим контролирующие органы оценивают наличие данного нарушения, исходя из опыта предыдущих проверок.

Как правило на практике неэффективное использование бюджетных средств в социальной сфере происходит в связи со следующими действиями:

- приобретение товаров (работ, услуг) по завышенным ценам или ненадлежащего качества;

---

[590] Определение Верховного Суда РФ от 27.05.2022 № 302-ЭС22-6900 по делу № А10-933/2021//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[591] См.: Лапина М.А., Завьялов М.М. Правовые коллизии механизмов реализации мер бюджетного принуждения в условиях финансовой нестабильности // Финансовое право. 2022. № 6. С. 16-17.

- расходование средств на покупку морально устаревшего оборудования, дорогостоящего имущества или на закупку имущества при наличии запаса аналогичного;[592]

- оплата услуг по разработке проектно-сметной документации, в случае, когда подобные работы, для которых она была разработана, не запланированы или не начаты в течение длительного времени;

- расходование запланированных средств на ремонт здания, в меньшем объеме, чем было указано при обосновании бюджетных ассигнований;

- расходование средств, которых можно было избежать, например, оплата судебных расходов за счет бюджетных средств;

- расходование средств по договорам аренды имущества на сумму, превышающую его рыночную стоимость, поскольку при приобретении оборудования можно было потратить меньший объем средств, чем при его аренде. Ярким примером является следующий факт: было установлено, что стоимость аренды медицинского оборудования на три года в 1,2 - 1,4 раза больше, чем его рыночная стоимость, при приобретении данного оборудования, следовательно, при покупке было бы потрачено меньше денежных средств, чем при его аренде[593]. В связи с этим и возникает ситуация с неэффективным использованием бюджетных средств.

Неэффективное использование бюджетных средств как нарушение бюджетной дисциплины связано с одним из основополагающим принципом бюджетной системы, который заключается в том, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках своих полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств и достижения наилучшего результата с использованием заданного объема средств бюджета.

---

[592] Представления Счетной палаты РФ от 08.12.2017 № ПР 09-304/09-03, от 17.10.2016 № ПР 02-257/02/2-05, от 31.05.2016 № ПР 02-142/07-03.//СПС КонсультантПлюс. Документы опубликованы не были.

[593] См.: Об эффективности использования бюджетных средств: Письмо ФФОМС от 20.05.2014 № 2635/101//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

Исходя из анализа обозначенного принципа его важными критериями являются: экономия, результативность и наличие статуса участника бюджетного процесса[594].

Федеральное казначейство, указывая на тот факт, что неэффективность использования бюджетных средств связана с превышением объема, установленного при их предоставлении (достаточного для достижения цели, результата), или недостижение результата, установленного при предоставлении бюджетных средств, с использованием определенного объема бюджетных средств, солидарно в понимании данного нарушения с законодателем[595].

ВАС РФ высказал свою позицию относительно данного принципа, отмечая, что при оценивании соблюдения участниками бюджетного процесса принципа эффективности использования бюджетных средств, судам необходимо учитывать, то, что все участники при реализации соответствующих задач и в пределах выделенных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной хозяйственной операции. В связи с этим расходование бюджетных средств может быть признано неэффективным в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема финансовых обозначенной суммы средств[596].

Таким образом, традиционно неэффективное использование средств бюджета в социальной сфере проявляется в следующем:

- недостижении обозначенного результата при использовании запланированного объема средств бюджета;

- достижении результата с большими затратами чем можно было предусмотреть;

---

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

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

[596] О внесении дополнений в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации": Постановление Пленума ВАС РФ от 26.02.2009 № 17// Вестник ВАС РФ. 2009. №5.

- завуалированный расход финансовых ресурсов из-за изначального неэффективного их использования.

Важно иметь ввиду, что контролирующий орган должен самостоятельно доказать возможность организации потратить меньший объем денежных средств при совершении конкретной операции, чем она на это потратила. Только тогда можно вменять в вину неэффективное расходование бюджетных средств[597]. Несмотря на отсутствие законодательно закрепленной ответственности за неэффективное использование средств бюджета, следует отметить, что контролирующий орган сделает предписание в соответствии со ст. 270.2 БК РФ, предусматривающее требование об устранении нарушения.

Рассматривая неправомерное использование бюджетных средств как правонарушение, следует опираться на его толкование органами государственной власти. Например, Минфин России понимает его как деяние, противоречащие требованиям бюджетного законодательства и иных правовых актов, регулирующих отношения в сфере бюджета[598]. Федеральное казначейство понимает под данным деянием оплату финансовых обязательств с нарушением:

- бюджетного законодательства и иных актов, регулирующих бюджетную сферу (за исключением нецелевого использования бюджетных средств);

- законодательства, регулирующего исполнение расходной части бюджета;

- документов, связанных с принятием бюджетных обязательств, заключенных в целях исполнения договоров о предоставлении средств из соответствующего бюджета, и государственных (муниципальных) контрактов[599].

---

[597] См.: О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23// Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.
Методические рекомендации по осуществлению контроля за планированием, обоснованием бюджетных ассигнований и использованием средств федерального бюджета на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, утвержденных Казначейством России 29.12.2017//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[598] О неправомерном расходовании бюджетных средств: Письмо Минфина России от 25 апреля 2017 г. № 02-09-08/24851//СПС КонсультантПлюс.

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

Анализ правоприменительной практики показывает, что неправомерным использованием бюджетных средств могут являться следующие нарушения, в том числе характерные и для расходования средств на социальную сферу:

- расходование субсидии на государственное задание на цели, не связанные с его выполнением;

- расходование средств при отсутствии лимитов бюджетных обязательств;

- неперечисление средств в доходную часть бюджета;

- оплата невыполненных работ;

- использование средств в качестве текущих расходов вместо перечисления в качестве доходов бюджета;

- совершение операций без подтверждающих оправдательных документов;

- использование бюджетных средств на финансирование расходов, которые должны были использовать иные источники финансирования;

- осуществление авансовых платежей больше предусмотренного объема;

- выплата заработной платы сверх установленного размера[600].

Учитывая тот факт, что на практике могут возникать нарушения смешанного характера, прямо не урегулированные бюджетным законодательством, следует иметь ввиду, что 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. К основным относятся следующие нарушения:

- при составлении проектов бюджетов;

- при исполнении бюджетов;

- ведения бухгалтерского (бюджетного) учета, составления и предоставления бухгалтерской (бюджетной) отчетности;

---

[600] См.: Представление Счетной палаты РФ от 30.09.2016 № ПР 09-230/09-02; Представление Счетной палаты РФ от 17.12.2015 № ПР 09-264/09-04; Представление Счетной палаты РФ от 29.12.2014 №ПР 14-370/14-03; Определение Верховного Суда РФ от 12.04.2017 N 302-КГ17-169 по делу № А69-19/2016.

- при реализации и оценке эффективности государственных и муниципальных программ;

- в сфере управления государственными (муниципальными) активами и обязательствами;

- при организации и осуществлении внутреннего финансового контроля и аудита;

- в финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных бюджетных и автономных учреждений; государственных и муниципальных унитарных предприятий; государственных корпораций и компаний, а также юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц получателей бюджетных средств;

- при использовании средств специализированной некоммерческой организацией, обеспечивающей проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;

- при использовании средств государственных внебюджетных фондов;

- в деятельности юридических лиц, получающих средства из бюджета государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;

- в деятельности кредитных организаций, осуществляющих отдельные операции с бюджетными средствами;

- при осуществлении закупок товаров, работ, услуг;

- в деятельности товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных кооперативов или иных специализированных потребительских кооперативов, выбранных собственниками помещений в многоквартирных домах управляющей организацией;

- в деятельности органов государственного и муниципального финансового контроля, в части осуществления ими контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- порядка управления[601].

Все указанные нарушения внутри подразделяются на более мелкие составы. В частности, к нарушениям, имеющим отношение к социальной сфере относятся два вида: нарушения, связанные с использованием средств государственных внебюджетных фондов и относительно деятельности юридических лиц, получающих средства из бюджета обязательного медицинского страхования по договорам. Каждый из этих видов имеет более узкие составы, например, несоблюдение порядка использования резерва Пенсионного фонда РФ[602] по обязательному пенсионному страхованию или оплата медицинской помощи, оказанной незастрахованному лицу и др.[603] 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.

По результатам проверки, проведенной Федеральным казначейством, в рамках исполнения бюджетов 2021-2023 годы были выявлены следующие систематические нарушения бюджетного законодательства в социальной сфере:

- нарушение Правил предоставления и распределения субсидий из одного бюджета другому на реализацию мероприятий, связанных с оказанием государственной социальной помощи на основании социального контракта;

нарушение правил, регулирующих предоставление социальной помощи малообеспеченным семьям и гражданам и пр.[604]

---

[601] 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.

[602] Поскольку Классификатор нарушений был составлен до реорганизации данного фонда, то в нем присутствует прежнее его наименование.

[603] 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.

[604] О направлении Обзора недостатков и нарушений (вместе с "Обзором результатов осуществления Федеральным казначейством контрольной деятельности в субъектах Российской Федерации, выявленных системных и систематических недостатков и нарушений, а также положительной практики, направленной на предупреждение нарушений в финансово-бюджетной

Проанализировав основные виды нарушений порядка осуществления расходов в социальной сфере, необходимо рассмотреть в меры принуждения, закрепленные в рамках бюджетной ответственности, так как они являются специфическими для данных нарушений.

БК РФ предусматривает следующие меры принуждения:

- взыскание суммы средств, предоставленных в рамках бюджетной системы РФ;

- взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными в рамках бюджетной системы РФ;

- взыскание пеней за несвоевременный возврат бюджетных средств;

- приостановление или сокращение межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций)[605].

Данный перечень является закрытым, хотя до 2013 года, как показывает анализ бюджетного законодательства, в БК РФ присутствовали меры принуждения, не перечисленные в общем списке. В частности, за нарушения бюджетного законодательства в качестве меры предусматривались выплата компенсации получателям бюджетных средств в размере недофинансирования или сокращение или прекращение других форм финансовой помощи из соответствующего бюджета[606]. Однако, в научной литературе присутствует мнение, что бюджетное законодательство закрепляет открытый перечень бюджетных мер принуждения, который проявляется в том, что могут возникать нарушения смешанного характера, прямо не урегулированные бюджетным законодательством[607]. В связи с этим ряд авторов предлагают нивелировать действующие вне бюджетного законодательства нарушения и установить закрытый перечень бюджетных нарушений. Для достижения этого необходимо исключить правовые возможности применения мер

сфере, во II полугодии 2023 года"): Письмо Казначейства России от 05.06.2024 № 07-04-05/21-15423")//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

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

[606] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ.1998. №31. Ст. 3823. (ред. от 02.07.2013г. – утратила силу).

[607] Лапина М.А., Никлаус В.С. Правовое обеспечение эффективного функционирования государственного принуждения в бюджетной сфере // Финансовое право. 2022. № 4. С. 14 - 15.

бюджетного принуждения на основании подзаконных нормативно-правовых актов[608].

Подобная позиция обосновывается тем обстоятельством, в соответствии с которым применение мер бюджетного принуждения возможно на основании оценки рисков для бюджетной системы. Поэтому правоприменителям необходимо учитывать главную цель функционирования бюджетной системы - достижение стратегических целей развития. В связи с этим получается, что формальный состав бюджетного нарушения не может быть использован в случае достижения поставленных целей, даже при наличии объективной стороны бюджетного нарушения. М.А. Лапина, М.М. Завьялов, тем самым указывают на коллизии, связанные с реализацией бюджетных мер принуждения, так как они обеспечивают административное принуждение, но не способствуют достижению целей устойчивого развития территории[609].

Кроме того, в рамках последних изменений бюджетного законодательства 2024 года, связанных с проведением бюджетного мониторинга, предусмотрены две меры реагирования в случае, если происходит выявление Федеральным казначейством финансовых нарушений: а) приостановление операции на лицевом счете; б) предупреждение при открытии участникам казначейского сопровождения лицевых счетов или при осуществлении на них операций[610].

Также следует отметить, что в связи с последними политическими и экономическими событиями для нивелирования административного принуждения в бюджетной сфере и достижения необходимых экономических результатов законодатель принял ряд мер в сфере[611]:

---

[608] См.: Лапина М.А., Завьялов М.М. Правовые коллизии механизмов реализации мер бюджетного принуждения в условиях финансовой нестабильности // Финансовое право. 2022. № 6. С. 18 – 19; Лапина М.А., Кох Д.А., Сухова В.С. К вопросу об особенностях принятия и реализации решений о применении бюджетных мер принуждения // Самоуправление. 2019. № 1 (114). С. 253 - 254.

[609] Лапина М.А., Завьялов М.М. Правовые коллизии механизмов реализации мер бюджетного принуждения в условиях финансовой нестабильности // Финансовое право. 2022. № 6. С. 17 - 18.

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

[611] О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций: Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 2022 г. № 79// Собрание законодательства РФ. 2022. №10. Ст. 1465.

- бессрочного порядка списания штрафов и пеней с исполнителей, нарушивших государственные контракты, в том числе и связанные с социальной сферой[612];

- предоставления отсрочки по исполнению обязательств по субсидиям с пролонгацией их сроков без применения мер принуждения, направленных на возврат субсидии с приостановкой оплаты штрафов[613].

Поскольку многие специалисты не признают бюджетную ответственность как самостоятельный вид ответственности и рассматривают ее в рамках административной, то следует отметить, что в научной литературе по административному праву принято выделять четыре категории мер административного принуждения: предупреждение, пресечение, наказание и восстановительные меры (недоимки и пени)[614]. По мнению ряда, ученых бюджетные меры принуждения имеют административно-правовую природу, поскольку применяются во внесудебном порядке уполномоченными субъектами за бюджетные нарушения[615]. Подобная логика указанных рассуждений связана с тем, что бюджетные меры принуждения, выраженные бесспорным взысканием средств, уплаты пеней, являются восстановительными мерами, поскольку имеют цель компенсировать потери бюджета. А вот такая мера как приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов является пресекательной мерой, в связи с тем, что ориентирована на прекращение противоправного деяния.

---

[612] О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2018 г. № 783: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 340 //Собрание законодательства РФ. 2022. №12. Ст. 1827.

[613] О поддержке российских организаций и индивидуальных предпринимателей, в наибольшей степени пострадавших от введения ограничительных мер со стороны иностранных государств: Постановление Правительства Российской Федерации от 9 марта 2022 г. № 308// Собрание законодательства РФ. 2022. № 12. Ст. 1861.

[614] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2010. С. 439.

[615] См.: Карпухин Д.В. Проблемы применения мер административного принуждения субъектами административной юрисдикции // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 192 – 199; Лапина М.А., Карпухин Д.В. Сравнительный анализ мер государственного принуждения в бюджетной сфере (КоАП РФ и БК РФ) // Финансовое право. 2014. № 8. С. 17 – 20; Лапина М.А., Карпухин Д.В. Правовые аспекты процессуального регулирования применения бюджетных мер принуждения // Финансовое право. 2014. № 11. С. 16 – 21; Лапина М.А., Карпухин Д.В. Конструкция составов правонарушений и меры государственного принуждения в административном и бюджетном законодательстве // Административное и муниципальное право. 2015. № 1. С.43 - 54.

Однако, не все специалисты соглашаются с подобной логикой, в частности, М.А. Лапина, А.В. Куракин, Д.В. Карпухин, Г.Ф. Ручкина, Н.Ф. Попова, отмечают, что под бюджетным нарушением следует понимать комплексное нарушение требований правовых актов, регламентирующих деятельность, подлежащую контролю в бюджетной сфере, что не всегда сопровождается мерами административного принуждения по различным вопросам управления[616].

По мнению Е.С. Алексеевой, бюджетные меры принуждения не являются мерами юридической ответственности, а представляют собой инструмент бюджетного регулирования, поскольку имеют правовосстановительную или пресекательную цель. В связи с этим, данные санкции являются превентивными и выступают в качестве мер обеспечительного характера[617]. Схожей точки зрения придерживается и М.М. Завьялов, считающий, что концептуальное значение мер бюджетного принуждения состоит в обеспечении бесперебойности и эффективности функционирования органов государственной власти, которые должны обеспечить достижение показателей территориального развития[618].

Несмотря на научные дискуссии относительно правовой природы бюджетных нарушений в общем и связанных с финансированием социальной сферы, и мер принуждения за них, следует отметить наличие определенного порядка их применения. По мнению Е.В. Ваймера, данный порядок в последнее время реализуется в рамках особого правоприменительного внесудебного юрисдикционного процесса, характеризующегося наличием определенных стадий и их документального оформления[619].

---

[616] Лапина М.А., Куракин А.В., Карпухин Д.В., Ручкина Г.Ф. Правовое обеспечение контрольно-надзорной деятельности в финансовой сфере: учебник / под общ. ред. Г.Ф. Ручкиной, М.А. Лапиной. М., 2021. С. 101-103; Лапина М.А., Попова Н.Ф. Современная стратегия развития государственного управления: монография. М.: Финансовый университет, 2017. С. 97-99. 216 с.

[617] См.: Алексеева Е.С. Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Lex russica. 2017. № 11. С. 58 - 66.

[618] Завьялов М.М. Влияние экономической политики государства на устойчивый экономический рост субъектов Российской Федерации // Самоуправление. 2021. № 3 (125). С. 302 - 303.

[619] Ваймер Е.В. Проблемы процессуальной конструкции применения бюджетных мер принуждения // Финансовое право. 2021. № 5. С. 8- 9.

Традиционно в научной литературе выделяют следующие стадии применения бюджетных мер принуждения: проведение проверки; выявление нарушений; составление уведомления о применении бюджетных мер принуждения; принятие и исполнение решения[620].

Исходя из этого, необходимо проанализировать порядок применения мер принуждения за нарушения порядка осуществления расходов в социальной сфере. После проведения проверки и выявления соответствующего нарушения при осуществлении расходования средств бюджетной системы на социальную сферу, происходит уведомление о применении бюджетных мер принуждения. В соответствии с БК РФ данное уведомление представляет собой акт контролирующего органа, содержащий информацию о выявленных нарушениях, включая сведения о размерах средств, использованных с нарушениями по каждому факту[621]. Контролирующий орган направляет уведомление в уполномоченный орган для рассмотрения не позднее 30 дней с даты окончания проверки, а копия направляется подконтрольному субъекту. Очень важно отметить соблюдение указанного срока, иначе может быть принято решения об отказе в применении бюджетных мер принуждения, на практике достаточно часто подобные ситуации пытаются разрешить в судебном порядке[622].

Следует иметь ввиду, тот факт, что если речь идет внутреннем контроле расходования средств на социальную сферу, то перед уведомлением направляется представление подконтрольному субъекту в котором содержится информация о выявленных нарушениях и требование об их устранении[623].

---

[620] См.: Куракин А.В., Карпухин Д.В. Правовое регулирование применения бюджетных мер принуждения // Современное право. 2019. № 10; Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений - 2019 / под ред. Ю.А. Васильева. М., 2019.

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

[622] Определение Верховного Суда РФ от 21 декабря 2018 г. № 305-КГ18-21218 по делу № А40-160920/2017 // СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[623] См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ.1998. №31. Ст. 3823; Об особенностях осуществления в 2022 году государственного (муниципального) финансового контроля в отношении главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, получателей бюджетных средств: Постановление Правительства РФ от 14.04.2022 № 665// Собрание законодательства РФ. 2022. № 16. Ст. 2704; Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований»: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2020 г. № 1095 // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть II). Ст. 5176; О внесении

После направления уведомление начинается следующая стадия применения бюджетных мер принуждения, когда принимается решение об их применении и выясняются обстоятельств совершения нарушения, после чего происходит принятие итогового решения финансовыми органами или органами управления государственными внебюджетными фондами. Данные органы принимают решение в форме приказа о применении бюджетных мер принуждения[624]. Кроме того, следует иметь ввиду, что предусмотрены основания при принятии решения об отказе в применения бюджетных мер принуждения:

- деяние не является бюджетным нарушением, предусмотренным бюджетным законодательством;

- в уведомлении не указана сумма, использованная с нарушением;

- нарушены порядок или сроки при отправке уведомления;

- решение по этому нарушению уже принято на основании уведомления, поступившего от другого контрольного органа[625].

Если все же принимается решение о применении мер бюджетного нарушения, то в нем должны быть указаны следующие сведения: вид нарушения, объект контроля, меры принуждения и срок их исполнения[626]. Данное решение также как и уведомление принимается в течение 30 дней после получения уведомления. Материалы судебной практики по данному вопросу свидетельствуют о том, что срок решения не может быть продлен, так как оно обладает силой

изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 21.03.2022 №421// Собрание законодательства РФ. 2022. № 13. Ст. 2083.

[624] Об утверждении Правил принятия Министерством финансов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органами управления государственными внебюджетными фондами решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об изменении решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об отмене решений о применении бюджетных мер принуждения или решений об отказе в применении бюджетных мер принуждения: Постановление Правительства РФ от 07.02.2019 № 91(ред. от 04.12.2019)//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[625] См.: Об утверждении Правил принятия Министерством финансов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органами управления государственными внебюджетными фондами решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об изменении решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об отмене решений о применении бюджетных мер принуждения или решений об отказе в применении бюджетных мер принуждения: Постановление Правительства РФ от 07.02.2019 № 91 (ред. от 04.12.2019)//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

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

исполнительного документа и является документом пресекательного характера[627]. Принятые решения исполняются финансовыми органами и органами управления государственными внебюджетными фондами, которые должны направить извещение о принятии такого решения в уполномоченный орган, а также уведомляет получателя взыскиваемых средств. В извещении указываются сумма взыскания, коды бюджетной классификации движения средств, получатель, его реквизиты и номер лицевого счета[628].

После получения извещения начинается завершающая стадия применения мер бюджетного принуждения – исполнение решения, которая направлена на восстановительных и пресекательных целей применения санкций. Подобное решение должно быть исполнено в течение 1 года со дня принятия, но в некоторых случаях срок может быть продлен[629].

Подводя итоги, рассмотренным составам нарушений в сфере расходования средств бюджетной системы на социальную сферу и применяемым мерам принуждения, следует отметить, что большая часть видов юридической ответственности используется за указанные нарушения. Специальным видом – является финансово-правовая (бюджетная), предусматривающая бюджетные меры принуждения, а именно:

- взыскание средств, предоставленных из одного бюджета другому в рамках российской бюджетной системы;

- взыскание платы за пользование предоставленными бюджетными средствами;

- взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

---

[627] Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 1 августа 2014 г. по делу № А58-1228/2014 // СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[628] Об утверждении Порядка исполнения Федеральным казначейством решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об изменении (отмене) указанных решений: Приказ от 31 декабря 2019 г. № 262н (ред. от 07.08.2020)// СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

[629] Об утверждении общих требований к установлению случаев и условий продления срока исполнения бюджетной меры принуждения: Постановление Правительства РФ от 24.10.2018 № 1268 (ред. от 25.02.2022)//)// СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

- приостановление или сокращение межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций)[630].

Проведя анализ механизм обеспечения законности при осуществлении расходов в социальной сфере, необходимо сделать следующие выводы по данной главе:

1) финансовый контроль в сфере социальной политики государства представляет собой определенную систему, состоящую из следующих видов: государственный (муниципальный) контроль, включающий внутренний и внешний, а также общественный финансовый контроль. Субъектами, осуществляющими данный контроль преимущественно выступают: Счетная Палата РФ, Федеральное казначейство, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, финансовые органы исполнительной власти региона и муниципалитета, а также институты гражданского общества;

2) при осуществлении финансового контроля расходов в социальной сфере органами государственного внутреннего и внешнего финансового контроля необходимо учитывать принципы, заложенные в основу контрольной деятельности, а именно законности и эффективности расходования средств бюджетной системы;

3) большое значение в рамках финансового контроля отводится аудиту эффективности расходования бюджетных средств. В связи с чем, предлагается к основным предметам аудита эффективности в социальной сфере следует относить: государственные и муниципальные закупки товаров, работ, услуг; государственные программы; национальные проекты; государственные социальные обязательства; стандарты качества государственных услуг в социальной сфере. Объектами аудита эффективности расходования средств на социальную сферу выступают органы государственной власти Российской Федерации (Министерство здравоохранения РФ, Министерство труда и

---

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

социальной защиты РФ и др.), бюджетные учреждения, государственные унитарные и казенные предприятия социальной сферы, распоряжающиеся государственными средствами;

4) законодательно установлено несколько видов ответственности в данной сфере: административная, уголовная, гражданская и бюджетно-правовая. Каждый из данных видов юридической ответственности имеет собственные санкции, среди которых предусмотрены: штраф (как наиболее распространенная мера ответственности) и бюджетные меры принуждения (предусмотренные в рамках бюджетного законодательства за его нарушения). Следует иметь ввиду, что одновременно с применением бюджетных мер принуждения применяются меры, предусмотренные иными видами ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Заключение

Подводя итог проведённому исследованию, следует отметить, что вопросы правового регулирования государственных социальных расходов в настоящее время актуальны как никогда. Именно в современных условиях наиболее остро встает необходимость поддержки населения страны со стороны государства. Только в условиях выработки необходимых механизмов, обеспечивающих эффективное перераспределение ресурсов в различных сферах общества и финансирование социальной сферы, возможно обеспечить устойчивое развитие страны, минимизацию негативных последствий кризисных явлений в экономике, стабильность финансовой системы страны и социальное согласие на территории Российской Федерации.

Проведенное исследование позволило сформировать ряд предложений, в том числе теоретического характера и в виде поправок в акты бюджетного законодательства, направленных на совершенствование правового регулирования государственных расходов в социальной сфере.

Установлено, что на протяжении всей истории существования государства как политической формы устройства общества на определённой территории им проводилась социальная политика, направленная на поддержку незащищенных слоев населения. Вместе с тем, начиная с середины XIX в. оформляется научно обоснованная концепция «социального государства» или «государства всеобщего благоденствия».

Определено, что на сегодняшний день концепция социального государства переживает кризис, вызванный целым рядом факторов, в частности старением населения, глобализацией, политическим популизмом, социальным иждивением, значительными расходами 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.

Построение социального государства в рамках рыночной экономики требует взвешенного подхода к проведению социальной политики и, соответственно, закреплению социальных гарантий.

Доказано, что финансовое право – социально ориентированная отрасль российского права. Данный факт подтверждается тем, что:

а) принцип социальной направленности финансовой деятельности представляет собой основное начало, фундаментальную идею, лежащую в основе финансового правового регулирования общественных отношений;

б) социальная направленность проявляется в рамках всех основных принципов финансового права:

– законность – финансовая деятельность должна отвечать требованиям социального законодательства и иным нормативным правовым актам в рассматриваемой сфере;

– федерализм – Российская Федерация, субъекты РФ и публично-правовые образования в вопросах финансирования социальных проектов преследуют единую цель обеспечения достойного уровня жизни для населения, проживающего на территории соответствующих публично-правовых образований;

– гласность – предоставление обществу информации о ходе реализации социальных проектов направлено на получение обратной связи, позволяющей оценить эффективность финансовой деятельности государства в социальной сфере;

– 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.;

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

в) в рамках своей финансовой деятельности государство решает целый ряд задач, имеющих ярко выраженную социальную направленность: 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 и т.д.

г) все подотрасли и институты финансового права тем или иным образом связаны с социальной сферой, оказывая на нее прямое или косвенное регулирующее воздействие, а также испытывая на себе влияние социальных факторов.

Делается вывод о том, что бюджетный федерализм должен быть основан на взвешенном, сбалансированном подходе к распределению полномочий (и, соответственно, расходных обязательств) между уровнями публичной власти, с тем, чтобы обеспечить учет интересов Федерации, субъектов федерации и населения, а также добиться максимальной эффективности публичной финансовой деятельности. Российскую модель межбюджетных отношений можно охарактеризовать как бюджетный федерализм с сильным централизмом (централизованный бюджетный федерализм).

Сказанное выше имеет важное значение для сферы правового регулирования государственных социальных расходов – в рамках межбюджетных отношений вопросы социального характера, как правило, относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что объективно предопределяется сущностью общественных отношений, складывающихся в связи с социальным обеспечением, социальной защитой и поддержкой населения. Финансирование социального сектора – сфера ответственности всех публично-правовых образований. Кроме того, правовое регулирование социальных расходов в силу того, что оно охватывает значительное количество несистематизированных социальных выплат, осуществляемых на федеральном, региональном и местном уровнях, отличается гибкостью и подвижностью – в поисках наиболее оптимальной модели правового регулирования публичных социальных расходов нередки случаи внесения изменений в систему публичных социальных расходных обязательств, направленных на перераспределение и уточнение зон ответственности публично-правовых образований, на что, в том числе, были направлены изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 году.

Указанные изменения имеют четко выраженную социальную направленность. Так, согласно поправкам в основной закон от 2020 года, провозглашено, что Российская Федерация создает условия для развития социального партнерства и социальной солидарности, отмечена общая направленность государственной политики на повышение благосостояния граждан и создание условий для взаимного доверия государства и общества, закреплено обязательство государства по охране и поддержке культуры в Российской Федерации, дети провозглашены важнейшим приоритетом государственной политики России и т.д. Соответствующие изменения значительным образом повлияли как в целом на бюджетный федерализм, так и на межбюджетные отношения, складывающиеся по вопросам финансирования социальных расходов, усилив правовые основы социального государства.

В целях расширения научных представлений о механизме осуществления государственных социальных расходов и систематизации имеющихся знаний по данному вопросу, предложена структура данного механизма, включающая:

1. нормативную подсистему – 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. институциональную подсистему – субъекты правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов.

4. материальную основу 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 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. юридическую основу расходов в социальной сфере – бюджетные ассигнования, расходные и бюджетные обязательства публично-правового образования;

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

Указанные элементы в своей совокупности наиболее полным образом характеризуют механизм осуществления государственных социальных расходов, демонстрируя, с одной стороны, его структуру, т.е. статику рассматриваемого механизма, а с другой – его динамику, поскольку все названные элементы находятся во взаимосвязи и взаимодействии на основе прямых и обратных связей.

Определено, что одним из основных факторов, повлиявших на финансовые отношения в целом и бюджетные отношения в частности, стала цифровизация. Подчеркивается, что цифровые технологии в бюджетных отношениях обеспечивают формирование единого цифрового пространства в бюджетной сфере, прозрачность процесса движения бюджетных денежных средств, контроль за целевым использованием денежных средств бюджетов бюджетной системы, автоматизированное формирование и обработку отчетности субъектов бюджетного процесса и лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, сопоставимость данных субъектов бюджетных правоотношений, а также адресность бюджетных средств.

В исследовании демонстрируется, что данный процесс не носит сиюминутный характер – он идет давно и планомерно. В качестве точки отсчета на современном этапе исторического развития следует признать внедрение в практику органов государственной власти и управления концепции бюджетирования, ориентированного на результат (середина 2000-х годов). В то же время указывается на то, что 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 денежных средств начался с 2022 года, когда началась практическая реализация цифровой и функциональной трансформации социальной сферы и переход к оказанию государственных услуг и осуществлению функций в формате «Социального казначейства».

Сформулировано 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

Выявлено назначение расходных обязательств, которое заключается в предоставлении средств из соответствующего бюджета для финансирования функций публично-правового образования, в частности, социального характера. Предложена классификация признаков социальных расходов, в том числе общих и особенных. Общие признаки указывают на единое понимание содержания обязательства в праве в целом, и к ним относятся: имущественный характер, выраженный в денежной форме; основания возникновения (договор, юридический факт, нормативно-правовой акт); субъектный состав (в рамках гражданских правоотношений участники определены, а в расходных – определен конкретно только один участник – публично-правовое образование как должник). Особенными признаками расходного обязательства являются: государственно-властный характер, проявляющийся в том, что публично-правовые образования и органы власти выступают как участники правоотношений; императивность, связанная с основаниями возникновения обязательств (чаще всего на основании нормативно-правового акта, а в отдельных случаях – соглашения); условная безвозмездность, поскольку отсутствует эквивалентно-возмездная составляющая,

в силу того, что публично-правовое образование осуществляет расходование бюджетных средств без какого-либо взаимного предоставления с другой стороны; денежный характер, проявляющийся в бюджетных ассигнованиях; расходный характер, являющийся приоритетным условием реализации обязательств публично-правового образования; выделение денежных средств для реализации социальной функции государства.

Сделано заключение, что расходные обязательства РФ в социальной сфере в системе расходной части бюджета бюджетной системы представлены расходными обязательствами, финансируемыми за счет средств собственного бюджета, источников финансирования дефицита бюджета, а также межбюджетных трансфертов. Данные обязательства в структуре бюджета бюджетной системы РФ чаще всего являются приоритетными, что позволяет любое государство, включая и Россию, признавать социальным не только конституционно, но и практически. В кризисные периоды развития экономики расходы на социальную политику могут попадать под защиту, характеризующуюся невозможностью сократить по ним полное финансирование, которое необходимо для жизнеобеспечения общества в целом.

На основе анализа судебной практики сделан вывод о том, что действующее бюджетное законодательство следует дополнить обстоятельствами возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств в социальной сфере РФ, которые хотя и не предусмотрены указанным законодательством, но, тем не менее, встречаются в практике бюджетных правоотношений.

Установлено, что финансовый контроль в сфере социальной политики государства представляет собой определенную систему, состоящую из следующих видов: государственный (муниципальный) контроль, включающий внутренний и внешний, а также общественный финансовый контроль. Кроме того, сделан вывод о том, что субъектами, осуществляющими данный контроль преимущественно выступают: Счетная Палата РФ, Федеральное казначейство, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, финансовые органы

исполнительной власти региона и муниципалитета, а также институты гражданского общества.

При этом особое значение в рамках финансового контроля в сфере социальной политики отводится аудиту эффективности социальных расходов, осуществляемому Счетной палатой РФ в качестве внешнего финансового контроля. В рамках проведенного исследования 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.

Библиография

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. — № 237. — 25.12.1993.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.

8. Закон РФ от 19.04.1991 №1032-1 Закон РФ от 19.04.1991 №1032-«О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

9. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

10. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

11. Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803,

12. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

13. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

14. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //СЗ РФ. - 1999. - №42. Ст. 5005.

15. Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832,

16. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2004. - № 35. - Ст. 3607.

17. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

18. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

19. Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 18.

20. Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

21. Федеральный закон от 04.12.2007 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2007. - №50. - Ст. 6242.

22. Федеральный закон от 24.07.2009 № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений

законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3739.

23. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422,

24. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2011. - №48. - Ст. 6724.

25. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2012. - № 53 (ч. 1). - Ст. 7598.

26. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

27. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

28. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 7007.

29. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851,

30. Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7797.

31. Федеральный закон от 13.07.2020 №189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // СЗ РФ. - 2020. - №29. - Ст. 4499.

32. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"» // СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

33. Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5072.

34. Федеральный закон от 06.12.2021 № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений статьи 4 Федерального закона “О прожиточном минимуме в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2021. № 50 (Часть III). Ст. 8416.

35. Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть I). Ст. 5203.

36. Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2011. № 46.

37. Закон Волгоградской области от 31.12.2015 № 246-ОД «Социальный кодекс Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2016. № 6.

38. Областной закон Ленинградской области от 17.11.2017 № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области http://www.lenobl.ru, 20.11.2017.

39. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

40. Указ Президента РФ от 24.04.2019 № 186 «О ежегодной денежной выплате некоторым категориям граждан к Дню Победы» // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2072.

41. Указ Президента РФ от 12.07.2019 № 332 «Об увековечении памяти Ж.И. Алферова» // СЗ РФ. 2019. № 28. Ст. 3767.Указ Президента Российской Федерации от 17.12.2020 № 797 «О единовременной выплате семьям, имеющим

детей». Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 17.12.2020

42. Указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» //СЗ РФ. - 2021. - №6. - Ст. 966.

43. Указ Президента РФ от 23.01.2024 № 63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей»// СЗ РФ. – 2024. - №5. Ст. 665.

44. Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

45. Постановление Правительства РФ от 15.12.2004 № 793 «О премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых ученых» // СЗ РФ. 2004. №. 51. Ст. 5205.

46. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. - 2004. - №49. - Ст. 4908.

47. Постановление Правительства РФ от 12.01.2007 № 6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. 2007. № 3. Ст. 452.

48. Постановление Правительства РФ от 28.08.2013 № 744 «О премиях Правительства Российской Федерации в области образования» // СЗ РФ. 2013. № 36. Ст. 4579;

49. Постановление Правительства РФ от 07.07.2014 № 621 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2014. - № 28. - Ст. 4063.

50. Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг

(выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания (вместе с «Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания»)» // СЗ РФ.- 2015. - №28. - Ст. 4226.

51. Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.

52. Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

53. Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 546.

54. Постановление Правительства РФ от 24.10.2018 № 1268 «Об утверждении общих требований к установлению случаев и условий продления срока исполнения бюджетной меры принуждения» // СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

55. Постановление Правительства РФ от 07.02.2019 № 91 «Об утверждении Правил принятия Министерством финансов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органами управления государственными внебюджетными фондами решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об изменении решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об отмене решений о применении бюджетных мер принуждения или решений об отказе в применении

бюджетных мер принуждения» //СПС КонсультанПлюс. Документ опубликован не был.

56. Постановление Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491 «Об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019 – 2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия» // СЗ РФ. 2019. № 48. Ст. 6836.

57. Постановление Правительства РФ от 11.07.2020 № 1020 «О порядке и случаях зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4673.

58. Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»» //СЗ РФ. - 2020. - №6. - Ст. 699.

59. Постановление Правительства РФ от 21.03.2022 № 421 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2022. - № 13. - Ст. 2083.

60. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03. 2022 № 340 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2018 г. № 783» // СЗ РФ. - 2022. - №12. - Ст. 1827.

61. Постановление Правительства РФ от 14.04.2022 № 665 «Об особенностях осуществления в 2022 году государственного (муниципального) финансового контроля в отношении главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, получателей бюджетных средств» // СЗ РФ. - 2022. - № 16. - Ст. 2704.

62. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

63. Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной

информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"» // СПС «КонсультантПлюс».

64. Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2016 №642-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2016. - № 16. - Ст. 2268.

65. Распоряжение Правительства РФ от 20.02.2021 № 431-р «Об утверждении Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 1634.

66. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 03.12.2018 № 765а «Положение о Департаменте организации бюджетных процедур планирования и финансового обеспечения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации» //СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

67. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 16.12.2008 № 729 «Об утверждении Положения о Департаменте учетной политики и контроля Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации» //СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

68. Приказ Минкультуры России от 28.03.2012 № 248 № 23990 «Об утверждении целевых показателей эффективности деятельности федеральных библиотек, находящихся в ведении Минкультуры России, и критериев оценки эффективности работы их руководителей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2012. - №35.

69. Приказ Минфина России от 04.04.2017 №56н «О внесении изменения в форму Отчета о результатах проведения Федеральным казначейством контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере, утвержденную приказом Министерства финансов Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 67н “Об утверждении формы и порядка представления отчета о результатах проведения

Федеральным казначейством контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере” и признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 146н “Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля”» //СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

70. Приказ Минфина России от 14.02.2018 № 26н «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 14.03.2018.

71. Приказ Минфина России от 31.08.2018 № 186н «О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 15.10.2018.

72. Приказ Минфина России от 24.05.2022 № 82н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30.06.2022.

73. Приказ Минтруда России от 26.10.2017 № 748н «Об утверждении нормативов доступности государственных услуг в области содействия занятости населения» //СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

74. Приказ Минтруда России от 29.03.2024 № 159 «Об утверждении методических рекомендаций по оказанию государственной социальной помощи на основании социального контракта»//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

75. Приказ Минкомсвязи России от 01.09.2018 № 428 «Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”»//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

76. Приказ Казначейства России от 18.06.2012 № 238 «Об организации работы территориальных органов Федерального казначейства по осуществлению

полномочий получателя средств федерального бюджета по перечислению в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение. (вместе с «Порядком организации работы территориальных органов Федерального казначейства по осуществлению полномочий получателя средств федерального бюджета по перечислению в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение»)» //СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

77. Приказ Казначейства России от 29.12.2017 № 385 «Об утверждении Стандарта внутренней организации “Осуществление Федеральным казначейством полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений”» //СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

78. Приказ СФР от 17.11.2023 № 2283 «Об утверждении Порядка представления гражданами, претендующими на замещение должностей в Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации и его территориальных органах, и работниками, замещающими должности в Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации и его территориальных органах, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 03.09.2024.

79. Положение Банка России от 19.12.2019 № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг» // Вестник Банка России. 2020. № 37 – 38.

80. Постановление Правительства Московской области от 03.06.2016 № 426/15 «Об утверждении Порядка ведения реестра расходных обязательств Московской области и внесении изменения в Порядок составления проекта бюджета Московской области на очередной финансовый год и плановый период» // URL. https://docs.cntd.ru/document/537957152#6560IO (дата обращения 13.07.2021г.).

81. Постановление Правительства Московской области от 04.10.2022 № 1072/35 «О досрочном прекращении реализации государственной программы Московской области “Жилище” на 2017-2027 годы и утверждении государственной программы Московской области “Жилище” на 2023-2033 годы» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области http://www.mosreg.ru, 29.12.2022.

82. Распоряжение Правительства Москвы от 11.10.2010 № 2215-РП «О Концепции обеспечения жителей города Москвы телекоммуникационными услугами для получения социально значимой информации путем создания условий равного доступа к кабельному телевидению и Интернет-ресурсам» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 60.

83. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2024 год и период 2025 и 2026 годов // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте https://cbr.ru по состоянию на 02.11.2023.

84. Информация Минфина России «Перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте https://minfin.gov.ru по состоянию на 22.02.2024.

85. Паспорт национального проекта «Здравоохранение», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // СПС «КонсультантПлюс».

86. Требования к форматам передачи в электронном виде бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств главного распорядителя средств федерального бюджета (главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета) // URL: https://minfin.gov.ru/ru/ismf/pk-bp/?id_38=104175-trebovaniya_k_formatam_peredachi_v_elektronnom_vide_byudzhetnoi_rospisi_i_limitov_byudzhetnykh_obyazatelstv_glavnogo_rasporyaditelya_sredstv_federalnogo_byudzheta_glavnogo (дата обращения: 22.07.2022).

87. Основные направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов // Вестник Банка России. 2017. № 109 – 110.

88. Письмо Минобрнауки России от 25.09.2012 № 08-400 «О показателях эффективности работы руководителей общеобразовательных учреждений, в том числе с учетом мнения родителей и обучающихся (вместе с Методическими указаниями по использованию критериев и показателей эффективности работы руководителей общеобразовательных учреждений)» // СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

89. СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 № 9ПК)//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

90. СГА 204. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 05.09.2014 № 43К (989)//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

91. ГОСТ Р 52142-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 17.10.2013 №1179-ст). М.: Стандартинформ, 2014.

92. ГОСТ Р 52496-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг. Основные положения (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 06.09.2019 №641-ст). М.: Стандартинформ, 2019.

93. ГОСТ Р 52143-2021. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 10.06.2021 № 531-ст). М.: Стандартинформ, 2021.

II. Международные договоры, соглашения и иные официальные документы международных организаций

94. Лимская декларация руководящих принципов контроля. URL. https://docs.cntd.ru/document/901935176?ysclid=l7yh7188kt110581411 (дата обращения: 12.09.2022).

95. Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры о создании и функционировании Бюро ЮНЕСКО в СССР от 19 июля 1989 года, Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений (принята Генеральной Ассамблеей ООН 21 ноября 1947 года).

96. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Организацией Объединенных Наций об учреждении в Российской Федерации Представительства Организации Объединенных Наций от 15 июня 1993 года.

97. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения (Подписан в г. Санкт-Петербурге 24.01.2006) // Бюллетень международных договоров. 2007. № 6. С. 56 – 66.

98. Договор между Российской Федерацией и Государством Израиль о сотрудничестве в области социального обеспечения (Подписан в г. Москве 06.06.2016) // Бюллетень международных договоров. 2018. № 2.

99. Договор между Российской Федерацией и Республикой Сербией о социальном обеспечении // СЗ РФ. 2019. № 28. Ст. 3656.

100. Модельный закон о социально-культурной деятельности (Принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2016 Постановлением 45-15 на 45-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ)

101. Рекомендации «Социальная стратегия государства как основной параметр устойчивого развития государства» (Приняты в г. Санкт-Петербурге

29.11.2013 Постановлением 39-19 на 39-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ).

III. Материалы судебной практики

102. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации”" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2001. № 27. Ст. 2804.

103. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. п. 2 и 3 ст. 156 и абзаца 22 ст. 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. - 2004. - № 27. - Ст. 2803.

104. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой главы г. Твери и Тверской городской Думы» // СЗ РФ. - 2006. - № 22. - Ст. 2375.

105. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества “Авиационная компания

“Полет” и открытых акционерных обществ “Авиакомпания “Сибирь” и “Авиакомпания “ЮТэйр”»: //Рос. газ. - 2012. - 11 января.

106. Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 № 502-О «По жалобе гражданина Зимницкого Сергея Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //СЗ РФ. - 2006. - № 8. - Ст. 944.

107. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2008 г. № 734-О-П «По жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав статьей 151 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2009. - № 5. - Ст. 678.

108. Определение Верховного Суда РФ от 01.10.2010 № 59-В10-16 // СПС «КонсультантПлюс».

109. Определение Верховного Суда РФ от 18.02.2011 № 93-В10-4 // СПС «КонсультантПлюс».

110. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - 2006. - № 8.

111. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 марта 2012 г. № ВАС-2696/11 по делу № А40-140177/09-61-988// СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был

112. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016)// Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2016. - №11-12.

113. Определение Алтайского краевого суда от 4 июня 2014 г. по делу № 33-4557/2014// СПС КонсультантПлюс.Документ опубликован не был.

114. Определение Верховного суда Республики Бурятия от 23 ноября 2015 г. по делу № 33-4443/2015// СПС КонсультантПлюс.Документ опубликован не был.

115. Определение Верховного суда Республики Бурятия от 5 июня 2017 г. № 33-1821/2017// СПС КонсультантПлюс.Документ опубликован не был.

116. Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 02.08.2017 по делу # 33-2931/2017// СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был.

IV. Нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу

117. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617. Утратил юридическую силу.

118. Постановление ВС РСФСР от 22.12.1990 № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 415. Утратил юридическую силу.

119. Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543. Утратил юридическую силу.

120. Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России) (вместе с «Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», «Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)»: Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 2122-1// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. №5. Ст. 180. (Действовал до 01.01. 2023г.) Утратил юридическую силу.

121. Постановление ВС РФ от 23.01.1992 № 2235-1 «Об утверждении Порядка образования и использования средств Федерального дорожного фонда

Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 240. Утратил юридическую силу.

122. Закон РФ от 06.02.1992 N 2296-1 «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на I квартал 1992 года» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 466. Утратил юридическую силу.

123. Закон РФ от 26.06.1992 № 3126-1 «О бюджете Федерального дорожного фонда Российской Федерации на II полугодие 1992 и 1992 год» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 32. Ст. 1863. Утратил юридическую силу.

124. Постановление ВС РФ от 24.02.1993 № 4543-1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год» // РГ. 1993. Утратило юридическую силу.

125. Федеральный закон от 26.11.1998 № 181-ФЗ «О Бюджете развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5856. Утратил юридическую силу.

126. Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3738. Утратил юридическую силу.

127. Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 6. Ст. 319. Утратил юридическую силу.

128. Указ Президента РФ от 05.05.1992 № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» //Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. - № 19. - Ст. 1044. Утратил юридическую силу.

129. Указ Президента России от 25.07.1996 №о1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1996. - № 31. - Ст. 3696 Утратил юридическую силу.

130. Постановление Правительства РФ от 29.06.1992 № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических

фондах на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Утратил юридическую силу.

131. Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 8. Ст. 599. Утратил юридическую силу.

132. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах»)» // СЗ РФ. - 2004. - №22. - Ст. 2180. Утратил юридическую силу.

133. Постановление Правительства РФ от 23 июля 2020 г. № 1095 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований»» // СЗ РФ. - 2020. - № 31 (часть II). - Ст. 5176. Утратил юридическую силу.

134. Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 3 августа 2021 г. № 536 «Методические рекомендации по оказанию государственной социальной помощи на основании социального контракта»//СПС КонсультантПлюс. Документ опубликован не был. Утратил юридическую силу.

135. О внесении изменений в Порядок представления гражданами, претендующими на замещение должностей в Пенсионном фонде Российской Федерации и его территориальных органах, и работниками, замещающими должности в Пенсионном фонде Российской Федерации и его территориальных органах, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденный постановлением Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 6 июня 2018 г. № 293п: Постановление Правления ПФ РФ от 12.07.2022 № 131п//Документ опубликован не был. Утратил юридическую силу.

136. Закон Московской области от 23.05.1997 № 26/97-ОЗ «Об областном бюджете на 1997 год» // Вестник Московской областной Думы. - 1997. - № 8. Утратил юридическую силу.

137. Областной закон Ленинградской области от 12 декабря 2007 г. № 178-оз «О бюджете Ленинградского областного фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» //Вестник Правительства Ленинградской области. - 2007. - № 83. Утратил юридическую силу.

V. Научные работы на иностранных языках

138. Castles FG. The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities. International Journal of Health Services. 2002;32(2):255-277 // URL: https://www.researchgate.net/publication/262936593_The_Future_of_the_Welfare_State_Crisis_Myths_and_Crisis_Realities. P. 3.

139. Elsner W., Heinrich T., Schwardt H. The Microeconomics of Complex Economies: Evolutionary, Institutional. №eoclassical, and Complexity Perspectives. Oxford, UK: Academic Press, 2014. 600 pp.

140. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton. №.J.: Princeton University Press, 1990. Pp. xi+248.

141. Hennock E.P. The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850–1914: Social Policies Compared New York: Cambridge University Press, 2007. 382 pp.

142. Mitchell D. Income Transfers in Ten Welfare States. Aldershot: Avebury, 1991. 241pp.

143. Staeheli L. Welfare State, Geography of // International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 2001 // https://www.sciencedirect.com/topics/economics-econometrics-and-finance/welfare-state (дата обращения 01.10.2021).

144. Stein L. Von. Gegenwart und Zukunf des Rechts-und Staatwissenschaften Deutschlands. Stuttgart, 1876. 215 p.

145. Taylor-Gooby P. The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It // SSRN Electronic Journal. 2013 // URL: 146. Taylor-Gooby P. The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It (дата обращения: 01.10.2021).

VI. Учебники, учебные пособия, монографии

146. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие : в 2 томах. Том 1 / С.А. Авакьян. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 864 с.

147. Афанасьев М.П., Кривогов И.В. Модернизация государственных финансов: учеб. пособие. - М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 439 с.

148. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник / М.В. Баглай – М. : Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. – 768 с.

149. Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. – 400 с.

150. Вопросы федерализма : сборник научных работ / сост., отв. ред. С. В. Нарутто. — Т. IV. — М. : РГ-Пресс, 2018. — 384 с.

151. Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России: монография /отв. ред. Ю.А. Тихомиров. - М.: ИЗиСП, 2018. - 301 с.

152. Елисеева Е. А. Социальная политика в странах Западной Европы: монография. – СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета управления и экономики, 2015. – 244 с.

153. Иловайский С. И. Учебник финансового права. - Одесса, 1904. – 385с.

154. Институты финансового права /под ред. Н. М. Казанцева. – М.: Юриспруденция, 2009. – 509 с.

155. Кадомцева С.В. Государственные финансы: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2009. — 352 с.

156. Кикавец В.В., Цареградская Ю.К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации: монография / под ред. В.В. Кикавца. – М.: Проспект, 2022. – 208 с.

157. Клишас А.А. Современная концепция социального государства: монография. – М.: Норма, 2022. – 288 с.

158. Кованько П.Л. Государственные расходы России по предметам назначения за 1903-1911 годы. - Киев, 1911. - 98с.

159. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник. – СПб.: Питер. 2004. – 510 с.

160. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие /отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. - М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. - 320 с.

161. Кутафин О. Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 7. Российский конституционализм: монография. — М.: Проспект, 2011. – 544 с.

162. Лапина М.А., Куракин А.В., Карпухин Д.В., Ручкина Г.Ф. Правовое обеспечение контрольно-надзорной деятельности в финансовой сфере: учебник / под общ. ред. Г.Ф. Ручкиной, М.А. Лапиной. - М., 2021. – 326 с.

163. Лапина М.А., Попова Н.Ф. Современная стратегия развития государственного управления: монография. - М.: Финансовый университет, 2017. - 216 с.

164. Лермонтов Ю.М. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2015.

165. Международные стандарты финансовой отчетности: учеб. пособие/под ред. Цареградской Ю.К., Соболь О.С. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 152с.

166. Нерсесянц В. С. Философия права. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 848 с.

167. Писарева Е.Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов: монография. - М.: Юрлитинформ, 2011. – 214 с.

168. Право социального обеспечения: учебник / под ред. К.Н. Гусова. – М.: ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. — 328 с.

169. Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора/отв. ред. Грачева Е.Ю. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. - 208с.

170. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / отв. ред. Е. Ю. Грачева. - 2-е изд., доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2014. – 382с.

171. Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений/ под ред. Ю.А. Васильева. М., 2019. – 79с.

172. Ролз Дж. Теория справедливости: пер. с англ. / науч. ред. и предисл. В.В. Целищева. – изд 2-е. – М.: Издательство ЛКИ, 2010. – 536 с.

173. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. – М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. – 416 с.

174. Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. - М.: Наука, 2004. – 283с.

175. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию: монография – 2-е ид., доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 672 с.

176. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит; [пер. с англ.]. – М.: Эксмо, 2009. – 960 с.

177. Советское финансовое право: учебник. / отв. ред. Г.С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. – 272 с.

178. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. – М.: ИД «Юриспруденция», 2009. – 264 с.

179. Сравнительное конституционное право / ред. кол. А.И. Ковлер, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. М.: Манускрипт, 1996. – 730 с.

180. Сталин И.В. Марксизм и вопросы языкознания. М.: Издательство «Правда», 1950. – 48 с.

181. Страхование в 2 ч. Часть 1 : учебник и практикум для вузов / под ред. Е. В. Дик, И. П. Хоминич. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2022. — 311 с.

182. Страхование: учебник для вузов / под ред. Л. А. Орланюк-Малицкой, С. Ю. Яновой. — 4-е изд. — М.: Издательство Юрайт, 2022. — 481с.

183. Трудовые отношения в условиях развития нестандартных форм занятости: монография / под ред. Н.Л. Лютова, Н.В. Черных. М.: Проспект, 2022. – 256 с.

184. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. – 624 с.

185. Финансовое право : учебник / отв. ред. И.В. Рукавишникова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2021. — 648 с.

186. Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2009. — 604 с.

187. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 800с.

188. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М., 2014. – 648 с.

189. Финансовое право: Учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой; отв. ред. А.Ю. Ильин. М.: Проспект, 2019. – 592 с.

190. Финансы, деньги и кредит : учебник и практикум для вузов / под ред.Д. В. Буракова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2022. — 366 с.

191. Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. - 2014. - № 8. - С. 5 - 15.

192. Худяков А. И. Основы теории финансового права. В сб: Избранные труды по финансовому праву. СПб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. – 472 с.

193. Цифровое право : учебник / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. — М. : Проспект, 2020. — 640 с.

194. Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР (правовые вопросы). - М.: Юрид. лит., 1973. – 222с.

195. Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. – 280 с.

196. Энциклопедия российского финансового права/под ред. Грачевой Е.Ю., Артюхина Р.Е. - М.: Проспект, 2024. - 928с.

197. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. — М. : Статут, 2002. — 555 с.

VII. Статьи

198. Авдеева А.В. Регулирование социальных прав личности: проблема реализации положений Конституции РФ о разграничении предметов ведения // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 6. - С. 38 - 42.

199. Акопян О.А. Незапрошенные предложения в ГЧП (финансово-правовой аспект): ограничение инвестиционной активности рамками государственного (муниципального) планирования // Финансовое право. - 2019. - № 7. С. - 3 - 9.

200. Алексеева Е.С. Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Lex russica. - 2017. - № 11. - С. 58 - 66.

201. Алексеева Е.С. Роль Счетной палаты Республики Бурятия в усилении законности и эффективности расходования бюджетных средств в регионе // Финансовое право. - 2020. - № 10. - С. 13 - 16.

202. Антропова Ю.Ю., Коробейников А.П. Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в развитии инноваций в социальной сфере региона // Дискуссия. 2015. № 11. С. 64 – 69.

203. Аристов Е.В. Вариации социального государства, социальное государство в различных странах // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2015. № 1. С. 7 – 14.

204. Артёмов Н.М. К вопросу о термине «финансовая политика» // В сб. Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке: сб. материалов международной научно-практической конференции / отв. ред. О.Н. Горбунова. – М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2005. С. 26–27.

205. Ахмедова И.Ш. Вопросы правового регулирования деятельности органов государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на здравоохранение // Право и экономика. - 2011. - № 5.- С. 39 - 47.

206. Бабина К.И. Бюджетный кодекс Российской Федерации - источник распределения расходных функций // Финансовое право. - 2019. - № 7. - С. 24 - 27.

207. Бабун Р.В. Механизмы финансирования социальной сферы муниципалитетов // Бюджет. - 2012. - № 8. - С. 86 – 90.

208. Барыкин Е.А. Финансово-правовое обеспечение эффективности исполнения расходных обязательств // Реформы и право. - 2010. - № 2. - С. 3 - 6.

209. Беликов Е.Г. Взаимосвязь сделок с недвижимостью и финансовых правоотношений в контексте их социальной направленности // Российская юстиция. - 2014. - № 6. - С. 16 - 19.

210. Беликов Е.Г. Расходные обязательства публично-правовых образований в социальной сфере // Финансовое право. - 2015. - № 5. - С. 10 - 13.

211. Белкин В.А. Оптимизация структуры расходов бюджета субъекта РФ на основе их удельной приоритетности//Вестник Челябинского государственного университета. - 2019. - № 7 (429). - С.36-48.

212. Бойко Ю. П. Федерализм как принцип государственного устройства: вопросы теории // Евразийский юридический журнал. - 2013. - №1. - С. 78 – 81.

213. Болтинова О.В. К вопросу о принципах бюджетного процесса в Российской Федерации//Lex Rusica. - 2012. - № 2. - С.306-307.

214. Ваймер Е.В. Проблемы процессуальной конструкции применения бюджетных мер принуждения // Финансовое право. - 2021. - № 5. - С. 7 - 10.

215. Васянина Е.Л. Классификация обязательств в финансовом праве // Финансовое право. - 2018. - № 2. - С. 9 - 12.

216. Васянина Е.Л. Новые подходы к регулированию финансовых отношений в условиях глобализации и цифровизации экономических процессов // Финансовое право. - 2020. - № 4. - С. 3 - 6.

217. Васянина Е.Л. О правовой природе денежной эмиссии // Финансовое право. - 2021. - № 6. - С. 3 - 6.

218. Вершило Т.А. Межбюджетные трансферты: проблемы правового регулирования//Финансовое право. - 2008. - № 10. - С.5-7.

219. Владимирова М.П. Совершенствование амортизационной политики промышленных предприятий в современных условиях // Экономика и управление: проблемы, решения. - 2014. - №1. - С. 40-46.

220. Галансков Е.В. Государственный финансовый контроль как функция государственного управления, обеспечивающая реализацию финансовой политики государства // Вестник ПГУ им. Шолом-Алейхема. - 2009. - №1. - С. 130-145.

221. Гасанов Г.Н. Особенности финансирования казенных учреждений России в современных условиях // Экономика и бизнес: теория и практика. - 2020. - №2-1. - С. 48-51.

222. Гоненко Д.В. Методологические основы инновационных преобразований и повышения конкурентоспособности промышленности Российской Федерации // Бизнес в законе. - 2014. - № 6. - С. 211-214.

223. Горбунова О.Н. О предмете и системе финансового права // Юридический мир. - 1998. - № 5. - С. 22 – 28.

224. Горбунова О.Н. Финансовое право в системе российского права. (Актуальные проблемы) // Государство и право. - 1995. - № 2. - С. 14 – 21.

225. Грачева Е.Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). - 2016. - №6 (22). - С.10-20.

226. Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2014. - № 4. - С. 20 – 29.

227. Гусева Т.С. Тенденции развития законодательства о социальном обеспечении семьи, материнства, отцовства и детства // Социальное и пенсионное право. - 2012. - № 1. - С. 7 - 11.

228. Доржиева В.В., Дугарова Э.В. Вопросы правового регулирования расходных обязательств // Известия БГУ. - 2009. - №4. - С. 22-25.

229. Ефимова С.Б. Развитие финансового контроля в социальной сфере современной России// Известия Уральского государственного экономического университета. - 2006. - №5(17). - С.87-91.

230. Ефремкина В.И. Международная ассоциация социального обеспечения // Глобалистика: Энциклопедия. – М. 2003. С. 549–550.

231. Жуков В. Что такое «аудит эффективности» // Президентский контроль. – 2004. - № 7. - С. 22-27.

232. Завьялов М.М. Влияние экономической политики государства на устойчивый экономический рост субъектов Российской Федерации // Самоуправление. - 2021. - № 3 (125). - С. 300 - 303.

233. Запольский С.В. О финансовой политике в Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации // Финансовое право. - 2020. -№ 4. - С. 7 - 11.

234. Запольский С.В. О предмете финансового права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 5 (244). С. 25 – 30.

235. Зуева И.А. Современные тенденции развития системы финансового контроля в России // Финансы. - 2010. - № 2. - С.15-18.

236. Кабанова И.Е. К вопросу об имущественной ответственности Российской Федерации за предоставление мер социальной поддержки (льгот) за счет средств муниципальных бюджетов // Юрист. - 2017. - № 11. - С. 36 - 42.

237. Каминская Ю.Н. Защита прав многодетных семей на получение мер государственной поддержки // Законность. - 2019. - № 10. - С. 17 - 19.

238. Карепина О.И. Развитие аудита эффективности государственных расходов // Международный бухгалтерский учет. - 2014. - №30 (324). - С.42-51.

239. Карепина О.И., Меликсетян С.Н. Развитие государственного финансового контроля в сфере здравоохранения // Дайджест-финансы. - 2019. №2 (250). - С.221-240.

240. Киреева А.В. Оптимизация расходных обязательств субъектов РФ в социальной сфере: возможности и перспективы // Административное право и процесс. - 2018. - № 6. - С. 39 - 42.

241. Кирилловых А.А. Некоторые вопросы ответственности в сфере обязательного медицинского страхования // Социальное и пенсионное право. - 2011. - № 3. - С. 20 - 26.

242. Киселева Е.И. Государственные и муниципальные программы: проблемы формирования и реализации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2017. - № 9. - С. 55 - 60.

243. Климанов В.В., Яговкина В.А. Судебная практика по спорам из отношений по исполнению переданных полномочий (обязательств) социального характера // Финансовое право. - 2013. - № 4. - С. 17 - 22.

244. Клишина М., Шишов В. Реестр расходных обязательств в бюджетном процессе: практика применения и перспективы // Бюджет. - 2007. - № 6. - С. 12-16.

245. Кожокарь И.П. Эффективность права в категориальном аппарате теории права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2020. - Вып. 48. - С. 196-225.

246. Кондрашев А.А. Конституционные поправки - 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3 - 8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18 – 29.

247. Котов В.В. О правовых механизмах общественного финансового контроля // Финансовое право. - 2013. - № 3. - С. 7 - 11.

248. Кошелева И.А. Правовая конструкция финансового обязательства как универсальной межотраслевой категории российского права // Финансовое право. - 2018. - № 7. - С. 38 - 43.

249. Кудж С. А., Цветков В. Я. Системный подход в диссертационных исследованиях // Perspectives of Science and Education. - 2014. - № 3 (9). - С. 26 – 32.

250. Кузнецова Ю.А. Теоретические аспекты исследования поведенческого надзора на финансовом рынке // Финансовые рынки и банки. 2021. № 2. С. 68 – 73.

251. Куракин А.В., Карпухин Д.В. Правовое регулирование применения бюджетных мер принуждения // Современное право. - 2019. - №10. – С. 52-59.

252. Лавицкая М.И. Теоретико-правовые подходы к определению понятия «электронное правительство» // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 17 – 20.

253. Лаврик Н.В. Становление электронной демократии и электронного правительства в современной России // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2014. № 24. С. 107 – 111.

254. Лапина М.А., Завьялов М.М. Правовые коллизии механизмов реализации мер бюджетного принуждения в условиях финансовой нестабильности // Финансовое право. - 2022. - № 6. - С. 14-19.

255. Лапина М.А., Кох Д.А., Сухова В.С. К вопросу об особенностях принятия и реализации решений о применении бюджетных мер принуждения // Самоуправление. - 2019. - № 1 (114). - С. 251 - 254.

256. Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // Финансовое право. - 2012. - №4. - С. 2 - 4.

257. Лапина М.А., Никлаус В.С. Правовое обеспечение эффективного функционирования государственного принуждения в бюджетной сфере // Финансовое право. – 2022. - № 4. - С. 14 - 18.

258. Лапушинская Г.К. Метод анализа территориальных бюджетов // Финансы. - 2001. - №9. - С. 18-20.

259. Лаутс Е.Б. Поведенческий надзор и система банковского регулирования и надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2021. - № 4. - С. 66 – 72.

260. Леднева Ю.В. Понятие цифрового бюджета по российскому законодательству // Финансовое право. - 2019. - № 9. - С. 8 – 11.

261. Ледович Т.С., Какоткин Н.С., Крючкова И.В. Конституционные основы социально-экономической политики российского государства: социальное государство, проблемы и пути реализации // Вестник Института дружбы народов Кавказа (Теория экономики и управления народным хозяйством). Экономические науки. - 2021. - № 2 (58). - С. 18 – 23.

262. Лолаева А.С. Электронное правительство в России: перспективы дальнейшего развития // Конституционное и муниципальное право. - 2021. - № 10. - С. 19 – 22.

263. Мамцев Г.Э. К вопросу о правовой регламентации общественного финансового контроля // Законодательство и экономика. - 2015. - № 11. - С. 54 - 56.

264. Машкова Н.Н. Развитие аудита эффективности социальных расходов в Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. - 2014. - №6. - С.157-159.

265. Михеева И.В., Долкова Е.А. Поведенческий надзор Банка России в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. - 2020. - Т. 24. № 2. - С. 314 – 334.

266. Михеева Т.Н. Ожидаемое и неожиданное: о некоторых конституционных изменениях 2020 года // Конституционное и муниципальное право. - 2021. - № 2. - С. 10 – 14.

267. Наумова О.Н., Борейша В.Г. Неэффективное использование бюджетных средств и его оценки органами внутреннего госфинконтроля // Финансы. - 2018. - № 4. - С. 25 - 27.

268. Ниналалова Ф.И. Социальные расходы как приоритет бюджетной политики государства // Финансы и кредит. - 2013. - №36 (564). - С.16-21.

269. Ногина О. А. Правовые основы формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов// Известия вузов. Правоведение. - 2010. - № 6. - С.35-45.

270. Ногина О.А. Правовая природа расходных обязательств публичных субъектов и государственных внебюджетных фондов // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. - 2013. - №4. - С.40-48.

271. Ногина О.А. Проблемы правового регулирования сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия вузов. Правоведение. - 2011. - № 2. - С. 141 - 156.

272. Овсянников Л.Н. Внутренний финансовый контроль в организациях // Финансовый журнал. - 2010. - №3. - С.137-146.

273. Омелехина Н.В. Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 1. Общая характеристика и отличительные особенности // Финансовое право. - 2019. - № 8. - С. 12 - 15.

274. Омелехина Н.В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 127 – 140.

275. Омелёхина Н.В. Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права. - 2016. - №10 (238). - С. 108-121.

276. Орлова Е.О. Оценка приоритетных статей расходов бюджета субъекта Российской Федерации (на примере Оренбургской области) // Экономические науки. - 2017. - №10(155). - С. 33-36.

277. Палозян О.А. Вопросы бюджетных расходов в российской судебной практике // Финансовое право. - 2016. - № 1. - С. 19 - 23.

278. Пауль А.Г. Соотношение предметов бюджетно-правового регулирования и правового регулирования государственных и муниципальных бюджетных расходов // Финансовое право. - 2016. - № 8. - С. 31 - 36.

279. Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты//Финансовое право. - 2006. - № 11. - С.122-132.

280. Поветкина Н.А. «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. 2019. № 8. С. 8 – 11.

281. Полукаров А.В. Правовые и организационные средства противодействия коррупционным правонарушениям в социальной сфере // Российская юстиция. - 2016. - № 5. - С. 55 - 59.

282. Рассыльников И.А. Система расходных обязательств по российскому бюджетному праву //Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2013. - № 11 (42). - С. 91-95.

283. Рукавишникова И.В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4. С. 2 – 5.

284. Савельев Р.И. Понятие и структура финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов//Финансовое право. - 2008. - №6. - С. 2-3.

285. Саттарова Н.А. Об эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. - 2022. - № 5. - С. 19 - 22.

286. Саунин А.Н. О содержании аудита эффективности использования государственных средств как нового типа государственного финансового контроля//Управление наукой и наукометрия. - 2008. - №1. - С.348-358.

287. Седова М.Л. Государственные внебюджетные фонды и бюджетное законодательство Российской Федерации // Финансы и кредит. - 2007. - №14 (254). - С. 31-36.

288. Селюков А.Д. Проблемы правового обеспечения бюджетной реформы // Реформы России: правовое обеспечение: Материалы научно-практической конференции / под общ. ред. Г.В. Мальцева. - М.: Изд-во РАГС, 2005. - С. 119-123.

289. Синева Е.Н. Аудит эффективности и аудит целесообразности // Президентский контроль. – 2004. - № 5. - С.27-31.

290. Ситник А.А. «Зеленые» финансы: понятие и система // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 2 (135). С. 63 – 80.

291. Ситник А.А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8 (96). С. 103 – 115.

292. Ситник А.А. Система казначейских платежей в национальной платежной системе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 9 (85). С. 145 – 157.

293. Ситник А.А. Технология блокчейн в платежных системах // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5 (126). С. 42 – 54.

294. Ситник А.А. Финансовые технологии: понятие и виды // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 6 (103). С. 27 – 31.

295. Снегирева В.Н. Принципы бюджетного процесса в науке российского финансового права // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - №9. - С.66-73.

296. Степашин С.В. От «ауди» к аудиту. Независимый финконтроль как гарант сильной России // Российская газета. - 2009. - 24 июня.

297. Тарасов А.М. Электронное правительство: понятие и система // Право и кибербезопасность. 2013. № 2. С. 10 – 21.

298. Химичева Н.И. Финансовое право в системе российского права: проблемы и перспективы // Научные труды РАЮН. В 2-х томах. - М.: Юрист, 2002, Вып. 2: Т. 1. С. 851 – 860.

299. Худяков А.И. Дискуссионные вопросы предмета финансового права // Финансовое право. 2009. № 3. С. 2 – 8.

300. Цареградская Ю.К. Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы//Юридическое образование и наука. - 2015. - № 4. - С. 35-39.

301. Цветкова О.В. Особенности современной российской модели федерализма // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 4(14). С. 147 – 156.

302. Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 24 – 37.

303. Чиркин В.Е. Современная концепция социального государства // в сб.: Современное государство: Политико-правовые и экономические исследования. Сб. науч. тр.. Сер. "Правоведение" Центр социал. науч.-информ. исслед.; отв. ред. Е.В. Алферова. М., 2010. С. 171 – 182.

304. Чулков А.С. Роль реестра расходных обязательств при планировании регионального бюджета в условиях бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. - 2012. - №29 (509). - С.65-70.

305. Шичанин М.А. Понятие и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2019. - № 6. - С. 91 - 96.

306. Щепачев В.А. Развитое местное самоуправление - основа укрепления российского федерализма // Российская юстиция. - 2017. - № 8. - С.10 – 14.

307. Шмалько А.В. Римская социальная политика в провинции вифиния-понт во второй половине I в. до н. э.— I в. н. э. // В сб.: Проблемы социального развития: сборник научных трудов. Свердловск, 1985. С. 16 – 24.

VIII. Диссертации и авторефераты диссертаций

308. Бегчин Н. А. Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. - М., 2011. - 25с.

309. Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дис. ... доктора юридических наук. - Саратов, 2015. - 54 с.

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

311. Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2009. — 60 с.

312. Иншакова Е.Г. «Электронное правительство» в публичном управлении : административно-правовые проблемы организации и функционирования : автореф. дис. ... к.ю.н. – М., 2015. – 24 с.

313. Кашина Е.А. Формирование электронного правительства в Российской Федерации: социально-политический аспект: автореф. дис. ... канд. полит. наук. - М.: РГБ, 2009. – 27 с.

314. Мошкова Д.М. Образовательные и научные организации как субъекты финансового права Российской Федерации: дис. … д-ра. юрид. наук. - М., 2016. – 394 с.

315. Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: автореф. дисс. … докт. юрид. наук. - М., 2013. – 48 с.

316. Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: дис. ... доктора юридических наук. - Санкт-Петербург, 2013. - 591 с.

317. Папаскуа Г.Т. Правовое регулирование применения финансовых технологий в условиях цифровизации российской экономики: дис. … канд. юрид. наук. - М., 2021. – 210 с.

318. Пронин А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. - М., 2015. – 206 с.

319. Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис. ... доктора юридических наук. – М., 2017. 499с.

320. Терехова Е.В. Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2007. – 22с.

321. Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: дис. … докт. юрид. наук. - М., 2022. – 553 с.

322. Туркина Е.Ю. Эффективность управления бюджетом субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. - Волгоград, 2006. – 24с.

323. Чистюхин В.В. Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. - М., 2022. – 251 с.

324. Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: автореф. дис. … д-ра. юрид. наук. - СПб., 2005. – 62 с.

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

326. Якубов Т.А. Финансово-правовое регулирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды : дис. ... кандидата юридических наук. – М., 2016. – 187 с.

IX. Ресурсы сети Интернет

327. Social Bond Principles: Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds (June 2021) // URL: https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Social-Bond-Principles-June-2021-140621.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

328. Sozialstaat // URL:https://www.duden.de/rechtschreibung/Sozialstaat (дата обращения: 01.09.2024).

329. Welfare State // URL: https://www.britannica.com/topic/welfare-state (дата обращения: 01.09.2024).

330. Welfare State // URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B0080430767010949 (дата обращения: 01.09.2024).

331. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере/под ред. Валентей С.Д. 2020. Вып. 22. URL. https://www.rea.ru/Documents/Бюджет_итог_2020_2.pdf (дата обращения: 24.05.2021).

332. Бюджет Московской области на 2021–2023 годы: ориентир на стабильность и социальную сферу. URL. https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/byudzhet-moskovskoi-oblasti-na-2021-2023-gody-orientir-na-stabilnost-i-socialnuyu-sferu (дата обращения: 24.05.2021).

333. Глава ВОЗ назвал распространение коронавируса пандемией // URL: https://news.un.org/ru/story/2020/03/1374191 (дата обращения: 01.09.2024).

334. Государство. Книга I // URL: https://classics.nsu.ru/bibliotheca/plato01/gos01.htm (дата обращения: 01.09.2024).

335. История // URL: https://ww1.issa.int/ru/about/history (дата обращения: 01.09.2024).

336. Клишас А.А. Инициатива о «федеральной территории» заслуживает особого внимания // URL: http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/113261/ (дата обращения: 01.09.2024).

337. Количество ГЧП-проектов в социальной сфере утроилось за последние пять лет // URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/smi/kolichestvo-gchp-proektov-v-sotsialnoy-sfere-utroilos-za-poslednie-pyat-let/ (дата обращения: 01.09.2024).

338. Количество организаций по данным государственной регистрации с 2017 г. // URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Org_01-07-2024.xlsx (дата обращения: 01.09.2024).

339. Коронавирус: меры поддержки граждан и бизнеса // URL: https://cbr.ru/covid/ (дата обращения: 01.09.2024).

340. Названы регионы с самыми большим расходами на социальную сферу. URL. https://news.ru/economics/nazvany-regiony-s-samymi-bolshim-rashodami-na-socialnuyu-sferu/ (дата обращения: 24.05.2021).

341. Новации федерального закона о казначейском обслуживании и системе казначейских платежей // URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/b07/2.-Novatsii-FZ-o-kaznacheyskom-obsluzhivanii-i-SKP.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

342. «Объём доходов за счет эффективного управления остатками средств дойдет до 1 трлн». Глава Федерального казначейства Роман Артюхин — о размещении денег на уровне микроменеджмента, внедрении ЕНС и цифровом

рубле // URL: https://iz.ru/1709303/natalia-ilina-roman-babenkov/obem-dokhodov-za-schet-effektivnogo-upravleniia-ostatkami-sredstv-doidet-do-1-trln (дата обращения: 01.09.2024).

343. Пенсионный возраст в странах мира // URL: https://tass.ru/info/5291492 (дата обращения: 01.09.2024).

344. Поведенческий надзор // URL: https://www.cbr.ru/protection_rights/behavioral_surveillance/ (дата обращения: 01.09.2024).

345. Подсистема бюджетного планирования // URL: https://minfin.gov.ru/ru/ismf/electronic_budget/pk-bp/?page_57=3 (дата обращения: 01.09.2024).

346. 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-C6F53D11CE
FF (дата обращения: 01.09.2024).

347. Развитие финансовых технологий // URL: https://www.cbr.ru/fintech/ (дата обращения: 01.09.2024).

348. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность // URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/Reports/doc_soz_2017.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

349. Состоялось обсуждение вопросов развития социального предпринимательства в Югре // URL: https://hmao.tpprf.ru/ru/news/460642/ (дата обращения: 01.09.2024).

350. Социальное казначейство как инструмент повышения адресности и эффективности мер социальной поддержки // URL: https://pfr.gov.ru/branches/tomsk/news~2021/09/09/230676 (дата обращения 01.09.2024).

351. Стандарты облигаций устойчивого развития (июнь 2021 года) // URL: https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/ Translations/Russian-SBG-2021_06-090222.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

352. Стратегия социально-экономического развития Московской области на период до 2030 года URL. https://www.economy.gov.ru/material/file/ed7a8e3960c74f3e62c09abea36ecd36/MO_14052019.pdf (дата обращения: 24.05.2021).

353. Тендеры на социальные услуги // URL: https://synapsenet.ru/search/category/socialnie-uslugi (дата обращения: 01.09.2024).

354. Четвертая промышленная революция // URL: https://www.finam.ru/publications/item/chetvertaya-promyshlennaya-revolyuciya-20170322-150818 (дата обращения: 01.09.2024).