Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Алехин Владислав Анатольевич

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Болтинова Ольга Викторовна

Москва – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ…….3

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ……...27

1.1. История становления и развития финансово-правовых и социально-правовых основ создания государственных внебюджетных фондов в России…….27

1.2. Государственные внебюджетные фонды в финансовой системе Российской Федерации…….....52

1.3. Государственные внебюджетные фонды в системе обеспечения экономической безопасности и устойчивого социально-экономического развития России…….89

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ…….132

2.1. Фонды обязательного медицинского страхования: финансово-правовой статус……132

2.2. Финансово-правовой статус Фонда пенсионного и социального страхования……..172

2.3. Финансовый контроль за использованием денежных средств государственных внебюджетных фондов в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации……207

ЗАКЛЮЧЕНИЕ…….240

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ……..250

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Концепция заботы о человеке, о его как духовных, так и физиологических потребностях, являлась предметом осмысления общества и государства на протяжении столетий. Первостепенная роль заботы о данном благополучии должна быть отведена государству как основному институту жизни общества, как наиболее сильному субъекту общественных и правовых отношений, и, в конце концов, как той модели организации жизнедеятельности, в которую объединились сами люди.

Существенная доля внимания государства должна быть сфокусирована на жизненно важных потребностях и интересах каждого его гражданина. Поэтому построение социального государства является нормой-целью, закреплённой в ст. 7 Конституции Российской Федерации[1]. Констатация того, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, вовсе не означает, что наше государство уже достигло высокой миссии по удовлетворению базовых физиологических (первичных) потребностей граждан.

Конституционно установлено, а значит, незыблемо то, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Однако данный перечень путей реализации концепции «Россия-социальное государство» не является исчерпывающим и развивается в большом массиве нормативно закреплённых прав и гарантий граждан в сфере социального обеспечения. По мере трансформации экономики нашего государства, возникновения новых вызовов и угроз его национальным интересам в различных сферах жизни общества будут расти

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // URL: официальный интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru (дата обращения: 30.03.2025).

социальные потребности граждан, что предопределяет постоянную актуальность стремления к обеспечению соответствующих экономической и социальной ситуации в стране правовых основ курса на построение социального государства как одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

Государственные внебюджетные фонды (далее – ГВФ, Фонды, рассматриваемые фонды) являются одним из институтов, которые за счёт определённой части публичных финансов способствуют реализации социальной функции государства. При этом сама «социальность» идеи института государственных внебюджетных фондов, независимости их финансов от других бюджетов нашей страны предопределяет одну из ведущих позиций государственных внебюджетных фондов в обеспечении экономической безопасности страны, устойчивости её социально-экономического развития. Однако приходится констатировать, что в настоящее время правовое регулирования института ГВФ, доктринальные идеи совершенствования правового регулирования деятельности данных институтов переживают период незаслуженно низкого внимания и, как следствие, - низкую заинтересованность государства в повышении эффективности их деятельности, расширении задач, стоящих перед данным институтом.

Государственные внебюджетные фонды являются, с одной стороны, индикатором стремления позднесоветской и постсоветской России к многоуровневой бюджетной системе и многоукладной экономике и, с другой стороны, отражают новый уровень идей о социальном благе в условиях ухода от командно-административной экономики, что нашло закрепление в виде базовой нормы-цели построения социального государства на уровне Конституции РФ 1993 г. и её развитии в иных нормативных правовых актов. Также представляется верным, что в условиях рыночной экономики обеспечение благополучия социально не защищённых слоёв населения наиболее остро стоит перед государством в связи с явной неравномерностью распределения экономических ресурсов.

Идея создания фондов денежных средств, целевых и неприкосновенных (независимых от иных бюджетов государства), представляется исторически

осознанной в контексте развития отечественного государства и права. Безусловно, наибольшую потребность в государственных внебюджетных фондах социальной направленности российское общество и государство приобрело в период перехода в 90-е годы XX века к рыночной экономике. Данный переход можно считать резким и стремительным, а потому требовалась наибольшая поддержка базовых потребностей граждан в пенсионном и социальном обеспечении, в медицинской помощи на случай экономической нестабильности и социальных потрясений.

Спустя более тридцати лет, когда наша страна решила множество сущностных проблем перехода к рыночной экономике, сама по себе жизнь в новых экономических условиях перестала быть вызовом для общества и государства, потребность в существовании и функционировании института государственных внебюджетных фондов не перестала быть актуальной. Наоборот, новые вызовы и угрозы, которые стоят перед Российской Федерацией, в частности, в экономической и социальной сферах жизни общества, требуют совершенствования и развития финансово-правовых основ регулирования государственных внебюджетных фондов, повышения эффективности их деятельности, интеграции в систему субъектов, обеспечивающих реализацию национальных целей развития и выполнения мероприятий национальных проектов.

Не менее важным потенциальным этапом в развитии института ГВФ является укрепление правового обеспечения экономической безопасности РФ, её устойчивого социально-экономического развития за счёт оценки перспектив создания новых государственных внебюджетных фондов, упорядочения финансово-правовых основ деятельности существующих ГВФ. Таким образом, финансово-правовые основы организации деятельности государственных внебюджетных фондов, правовое регулирования процессов образования, распределения и использования их денежных средств должны отвечать современным потребностям общества как получателя социальных услуг и государства как субъекта, удовлетворяющего динамичные потребности общества и заинтересованного в том, чтобы реализация его социальной функции имела эффект для устойчивого социально-экономического развития России, позволяла

реализовывать национальные цели развития, отвечать актуальным вызовам и угрозам не только в социальной и экономической сферах, но и в иных направлениях жизни общества и функционирования государства, что, в целом, равнозначно направлениям обеспечения национальной безопасности страны.

Степень научной разработанности темы исследования. Институт государственных внебюджетных фондов является одним из основных институтов финансового права и, как представляется, одним из наиболее недооценённых, поскольку объём диссертационных исследований, монографий, научных статей, посвящённых сущностному исследованию института государственных внебюджетных фондов довольно небольшой, как с позиций юридической науки, так и других отраслей научного знания (экономики, социологии). Немногочисленные диссертационные исследования по вопросам правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов в большинстве своём посвящены проблеме страховых взносов в государственные внебюджетные фонды: их правовой природе, проблемам в сфере их взимания, уголовной ответственности за мошенничество в сфере выплаты страховых взносов и другим аспектам[2]. Однако, зачастую, в данных работах рассматривается правовая природа страховых взносов в отрыве от генезиса и сущности государственных внебюджетных фондов, что представляется фрагментарным исследованием, поскольку развитие страховых взносов в России необходимо рассматривать в единстве с развитием государственных внебюджетных фондов.

В частности, отсутствуют такие исследования относительно «протофондов» в России, которые помогают осознать предпосылки возникновения государственных внебюджетных фондов, истоки их становления и развития. Как в учебной, так и в научной правовой и экономической литературе распространено мнение, что в России государственные внебюджетные фонды возникли лишь в условиях перехода к рыночной экономике. Так, Х.В. Пешкова отмечает, что государственные внебюджетные фонды являются относительно новым звеном в

[2] См., напр.: Якубов Т.А. Финансово-правовое регулирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. М., 2016. 32 с.

финансовой системе РФ. Их появление было вызвано переходом к рыночной экономике и возросшими потребностями в социальной защите[3]. При ретроспективном анализе развития государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации А.А. Крючков начинает исследование данного вопроса с периода перехода социалистической экономики на новые экономические отношения в 1990 году[4].

Современными фундаментальными исследованиями в сфере проблем финансово-правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов являются диссертационные исследования, монографии, научные статьи И.В. Бит-Шабо[5] и О.А. Ногиной[6]. Большой вклад в исследование проблем правовой природы ГВФ также внесли труды А.А. Крючкова[7], П.А. Левчаева[8], Х.В. Пешковой[9]. Одними из наиболее актуальных исследований финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования, в том числе Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, представляются диссертация кандидата юридических наук, монография, научные статьи А.А. Малышевой[10].

---

[3] Пешкова Х.В. Бюджетное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 152.

[4] Крючков А.А. Формирование и развитие внебюджетных фондов в Российской Федерации: дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.10. Брянск, 2011. С. 20.

[5] Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. - Саратов, 2015. – 550 с.;
Бит-Шабо И.В. Государственные социальные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений: монография; под ред. Е.В. Покачаловой. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 229 с.;
Бит-Шабо И.В. О роли и месте государственных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. - 2013. - № 3 (33). - С. 38-43.

[6] Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. - Спб, 2013. - 591 с.;
Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. – М.: Статут. – 2012. – 462 с.

[7] Крючков А.А. Формирование и развитие внебюджетных фондов в Российской Федерации: дисс. ... кандидата эконом. наук: 08.00.10. - Брянск, 2011. - 145 с.

[8] Левчаев П.А. Внебюджетные фонды: учебное пособие. — М.: ИНФРА-М, 2024. — 149 с.

[9] Пешкова (Белогорцева) Х.В. Бюджетное право России: учебник. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ИНФРА-М, 2026. – 404 с.

[10] Малышева А.А. Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. - Саратов, 2021. - 272 с.
Малышева А.А. Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования; под науч. ред. М.Б. Разгильдиевой. – Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2024. – 208 с.

Наиболее малоизученным спектром вопросов остаётся место государственных внебюджетных фондов в системе правового обеспечения экономической безопасности России. Дискуссионным является вопрос о месте ГВФ в системе обеспечения социальной безопасности России, поскольку такое направление правового обеспечения национальной безопасности России как «социальная безопасность» пока не нашло широкой разработки в юридической литературе, но активно начинает исследоваться учёным в контексте экономических, социологических проблем.

Место государственных внебюджетных фондов в бюджетной системе России, вопросы финансового контроля за денежными средствами ГВФ широко раскрываются в трудах О.В. Болтиновой[11], Е.Ю. Грачевой[12], Ю.А. Крохиной[13], И.И. Кучерова[14], Н.А. Поветкиной[15], Е.В. Покачаловой[16], И.В. Рукавишниковой[17], Н.И. Химичевой[18] и других.

Объектом исследования является комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе деятельности государственных внебюджетных фондов как элементов финансовой системы и бюджетной системы Российской

---

[11] Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.14. – М., 2008. - 418 с.
Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры. -3-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М. – 2018. – 256 с.

[12] Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.12. - М., 2000. - 378 с.
Грачева Е.Ю. Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. - 2025. - № 6 (130). - С. 22-32.

[13] Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. - 6-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРАМ. – 2021. – 504 с.

[14] Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. — 320 с.
Институты финансовой безопасности: монография; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. — М.: ИНФРА-М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2022. — 246 с.

[15] Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. – М., 2016. - 458 с.

[16] Покачалова Е.В. «Система финансов» и «Финансовая система», «Фонды денежных средств» и «Финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 138 – 151.

[17] Финансовое право: учебник / отв. ред. И.В. Рукавишникова. — 3 е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. — 648 с.

[18] Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. – 800 с.

Федерации в контексте их роли в системе правового обеспечения экономической безопасности России, устойчивого социально-экономического развития России.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативные акты дореволюционного периода развития Российского государства, нормативные правовые акты советского периода, зарубежное законодательство, международные нормативные акты, отечественная судебная практика и иные материалы правоприменительной практики, отчёты и заключения контрольно-счётных органов, информация, полученная из средств массовой информации и на официальных сайтах государственных органов, организаций в ИТС «Интернет», доктринальные исследования.

Целью диссертационного исследования является выработка научно обоснованных предложений теоретического и практического характера по совершенствованию финансово-правового регулирования, организационных основ деятельности государственных внебюджетных фондов как элементов финансовой системы России, звена бюджетной системы России, упорядочению правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов как субъектов, реализующих задачи в сфере обеспечения экономической безопасности страны, в том числе при реализации национальных целей развития и выполнении мероприятий национальных проектов и государственных программ, обеспечивающих устойчивое социально-экономическое развития Российской Федерации.

Для достижения указанной цели решались следующие **задачи:**

- выявить предпосылки возникновения в России института государственных внебюджетных фондов;

- обозначить место государственных внебюджетных фондов в финансовой системе России и бюджетной системе России;

- выделить и обосновать роль государственных внебюджетных фондов в системе правового обеспечения экономической безопасности РФ, социальной безопасности РФ и устойчивого социально-экономического развития России;

- раскрыть особенности правового регулирования образования, распределения и использования бюджетов Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

- определить особенности правового регулирования образования, распределения и использования фондов денежных средств на обязательное пенсионное и социальное страхование, которое обеспечивается Фондом пенсионного и социального страхования РФ (Социальным фондом России);

- охарактеризовать современное состояние правового регулирования финансового контроля за использованием денежных средств государственных внебюджетных фондов.

Теоретическую основу диссертации составили труды исследователей вопросов финансового права, бюджетного права, в том числе в контексте места института государственных внебюджетных фондов в финансовой системе России, в отечественной бюджетной системе: Л.Л. Арзумановой, Н.М. Артемова, Р.Е. Артюхина, И.В. Бит-Шабо, О.В. Болтиновой, Е.А. Бочкаревой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Л.Н. Древаль, О.С. Забраловой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, А.А. Малышевой, О.А. Ногиной, Е.В. Овчаровой, Х.В. Пешковой, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, И.В. Рукавишниковой, Г.Ф. Ручкиной, О.С. Соболь, Э.Д. Соколовой, Р.О. Халфиной, Н.И. Химичевой, И.А. Цинделиани, А.А. Ялбулганова и других.

Для анализа правовых и социальных предпосылок возникновения института государственных внебюджетных фондов в России, выявления становления «протофондов», прообразов современных ГВФ, а также исследования правовых основ участия публичных финансов в обеспечении социального благополучия граждан и экономической стабильности государства автор опирался на труды историков права и отечественной системы государственного управления различных периодов (В.Н. Винокурова, М.Ф. Владимирский-Буданов, И.А. Исаев, Д.А. Козлов, В.Д. Кузьмин-Караваев, А.К. Леонтьев, П.Н. Милюков, В.Н. Никольский, Ю.П. Титов, Г.П. Успенский, И.Ф.Г. Эверс), родоначальников

науки финансового, бюджетного права в России имперского и советского периодов, среди которых И.Л. Баевский, М.И. Боголепов, М.А. Гурвич, С.И. Иловайский, В.А. Лебедев, И.Х. Озеров, Е.А. Ровинский, М.М. Сперанский, И.И. Янжул, С.Д. Цыпкин.

Комплексному анализу вместе с трудами учёных в области финансового права подверглись труды исследователей проблем экономического характера, исследователей вопросов правового обеспечения экономической безопасности России: Г.Н. Белоглазовой, О.В. Врублевской, Л.П. Гончаренко, А.Г. Грязновой, А.В. Доронина, М.Ю. Зеленкова, Н.Г. Ивановой, А.Ю. Ильина, Е.В. Маркиной, С.А. Козловой, С.А. Коноваленко, А.А. Крючкова, Р.А. Курбанова, Г.Н. Куцури, П.А. Левчаева, М.И. Мигуновой, А.С. Нешитого, Г.Б. Поляка, М.В. Романовского, М.Л. Седовой, Ю.Н. Туганова, Ю.И. Черкасовой, С.А. Щетинина и других.

Автором были изучены и проанализированы труды следующих учёных в области права социального обеспечения, смежные труды в области организации обязательного медицинского, пенсионного и социального страхования, исследования в сфере обеспечения социальной безопасности России: А.Л. Благодир, М.А. Будановой, Е.А. Бырылова, А.А. Горохова, Н.А. Вигдорчика, В.М. Губанова, З.П. Замараевой, С.Ю. Иванова, К.Н. Гусова, Н.Ф. Кадырова, А.П. Колесника, Л.Н. Кочетковой, А.А. Кудрина, Г.П. Лозовицкой, П.Р. Пайковича, Т.Я. Сильвестровой, А.А. Седова, Л.В. Сметанкиной, Э.Г. Тучковой, А.М. Чилилова, И.А. Чумак и других.

При исследовании ряда вопросов отечественной правовой системы в контексте правового регулирования финансовой системы России автор опирался на труды С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, В.В. Гаврилова, В.Н. Карташова, А.А. Клишаса, В.В. Лазарева, С.В. Липеня, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, В.Д. Перевалова, Т.Н. Радько, О.Ю. Рыбакова, В.Н. Синюкова, Ю.А. Тихомирова, О.В. Танимова, Н.В. Ушакова и других.

Основы исследования вопросов социального государства, публичной власти и публичного управления и иные осмыслены авторов при изучении трудов учёных в области конституционного права (С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, В.Д. Зорькина,

Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.В. Оксамытного, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева); в области административного права (Д.Н. Бахраха, С.М. Зубарева, М.Н. Кобзарь-Фроловой, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, С.В. Тихомирова).

При исследовании правовой конструкции организационно-правовой формы юридического лица автор также опирался на труды учёных-цивилистов: А.В. Габова, П.В. Крашенинникова, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого.

Для проведения исследования также были проанализированы труды зарубежных учёных, среди которых: П.М. Годме, А.М. Рослиза, Дж. Сайфульсяхира, Э. Тофлер, М. Фархан, У.З. Хуссаини, Л. фон Штейн и другие.

Методологическую основу исследования составили: всеобщий диалектический метод; исторический метод: например, в целях выявления предпосылок возникновения, становления и развития государственных внебюджетных фондов как института финансового права; системно-структурный метод: например, при рассмотрении института государственных бюджетных фондов как элемента финансовой системы России, звена бюджетной системы Российской Федерации; при выявлении места государственных внебюджетных фондов в системе обеспечения экономической безопасности РФ; функциональный метод: например, при рассмотрении влияния функций, реализуемых государственными внебюджетными фондами, их социального назначения на социальную и экономическую безопасность РФ.

Широкое применение при проведении исследования получили логические методы, а именно анализ (например, при рассмотрении финансово-правового регулирования доходов и расходов каждого из государственных внебюджетных фондов), синтез (например, после рассмотрения финансово-правового регулирования доходов и расходов, законов о бюджетах фондов отдельно взятых периодов формулировался вывод о состоянии бюджета государственного внебюджетного фонда); метод индукции (например, из анализа судебной и иной правоприменительной практики делается вывод о наличии проблемы в правовом регулировании использования денежных средств обязательного медицинского

страхования); метод дедукции (например, при рассмотрении сущности правового обеспечения экономической безопасности России определяется место государственных внебюджетных фондов в системе обеспечения экономической безопасности России).

Исследование было приведено с применением сравнительно-правового метода, например, при сопоставлении различной судебной практики по целевому и нецелевому использованию средств бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования; при сопоставлении правовых основ системы обязательного медицинского страхования в Сингапуре и в Российской Федерации; формально-юридического метода, например, при выведении дефиниций понятий «государственный внебюджетный фонд», «государственный социальный внебюджетный фонд».

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, акты международного права, нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (как действующие, так и утратившие силу); нормативные акты дореволюционного и советского периодов развития Российского государства; акты зарубежного законодательства.

Эмпирической основой исследования выступают правоприменительная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов Российской Федерации, материалы практики Счётной палаты Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена поставленными целью и задачами, анализом правоотношений, связанных с образованием, распределением и использованием денежных средств государственных внебюджетных фондов, оценкой роли государственных внебюджетных фондов в обеспечении экономической безопасности России, а также выражается в сформулированных предложениях, имеющих значение для развития науки финансового права, правотворческой и правоприменительной деятельности.

В работе представлен генезис осознания Российским государством потребности в институте государственных внебюджетных фондов, сформулированы дефиниции понятий «государственный внебюджетный фонд», «государственный социальный внебюджетный фонд», предложены меры по совершенствованию БК РФ[19] и иных нормативных правовых актов, представлены предложения по разработке массива нормативных правовых актов, конкретизирующих правовой статус государственных внебюджетных фондов и их место в системе правового обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, устойчивого социально-экономического развития России, что позволит преодолеть ряд пробелов действующего законодательства и проблем правоприменительной практики.

На основе проведённого исследования сделаны выводы о необходимости совершенствования финансово-правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов; выявлена потребность в уточнении в действующем законодательстве их правового статуса как субъектов, участвующих в обеспечении экономической безопасности Российской Федерации. В работе представлены конкретные предложения, позволяющие устранить указанные недостатки и повысить эффективность деятельности государственных внебюджетных фондов по обеспечению экономической безопасности России.

Новизна исследования находит своё выражение в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. Финансово-правовой институт государственных внебюджетных фондов представляет собой естественный результат исторического опыта Российской Федерации в социальной поддержке населения в трудных жизненных ситуациях, поддержке социально незащищённых слоёв населения. Такой процесс становления предпосылок возникновения института государственных внебюджетных фондов выражается не только в наличии частных инициатив по «общественному призрению», но и в инициативе самой государственной власти законодательно

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

обособить от государственной казны (бюджета) часть денежных средств на целевые социальные нужды, стимулируя пополнение независимых фондов, устанавливая правовые механизмы образования, распределения и использования таких фондов денежных средств.

Законодательство Российской империи, хотя и не сформировало институт государственных внебюджетных фондов в современном его понимании, однако закрепило его сущностные черты: независимость (пусть и относительная) от государственного бюджета, целевой характер денежных средств фондов и социальная направленность их функционирования, обязание определённых категорий лиц пополнять бюджет создаваемого фонда, закрепление конкретных доходов и расходов фонда.

Данные признаки института государственных внебюджетных фондов позволили впоследствии в законодательстве Российской Федерации определить место государственных внебюджетных фондов в финансовой системе нашего государства как особого звена бюджетной системы, поскольку бюджеты государственных внебюджетных фондов, не завися от иных бюджетов, подчиняются ряду принципов бюджетной системы Российской Федерации. При этом государственные внебюджетные фонды законодательно наделены конкретной целью по образованию, распределению и использованию части фондов публичных финансов, которая направлена на удовлетворение потребностей населения в пенсионном, медицинском, социальном обеспечении посредством системы обязательного страхования.

2. Закрепить в действующем бюджетном законодательстве в целях устранения правовой неопределённости, обеспечения унификации категориально-понятийного аппарата бюджетного права и единообразия правоприменительной практики дефиниции категорий «государственный внебюджетный фонд» и «государственный социальный внебюджетный фонд» как отражение исторической роли государственных внебюджетных фондов в качестве проводников социальной политики государства. Данное предложение обусловлено отсутствием указанных дефиниций в действующем законодательстве, при этом их введение будет

способствовать развитию института государственных внебюджетных фондов для удовлетворения более широкого круга потребностей населения, по сравнению с действующими государственными внебюджетными фондами, поскольку позволит расширить теоретические и практические представления о роли института государственных внебюджетных фондов в удовлетворении актуальных потребностей граждан и обеспечении экономической безопасности РФ.

Государственный внебюджетный фонд (ГВФ) представляет собой особый вид юридических лиц публичного права и управляемые ими фонды денежных средств, которые образуются вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначены для реализации определённых на основании актов стратегического планирования постоянно значимых для устойчивого социально-экономического развития государства целей государственной политики, имеют собственные источники доходов и конкретные целевые расходы.

Государственный социальный внебюджетный фонд (ГСВФ) - особый вид юридических лиц публичного права и управляемые ими фонды денежных средств, которые образуются вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, имеют собственные источники доходов и конкретные целевые расходы, деятельность которых направлена на обеспечение реализации конституционных прав граждан на обязательное социальное, пенсионное, медицинское страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь, различные виды социальной поддержки, эффективное и своевременное обеспечение граждан социальными услугами.

Таким образом, дефиниции указанных понятий позволят устранить правовую неопределённость в смешении терминов «внебюджетный фонд» и «государственный внебюджетный фонд», а также станут основой для законодательного закрепления возможности создания новых государственных внебюджетных фондов, что позволит обеспечить согласованность положений БК РФ и специализированных нормативных правовых актов, определяющих основы деятельности государственных внебюджетных фондов, положит начало разработке

правовых основ деятельности новых государственных внебюджетных фондов для удовлетворения потребностей населения в различных сферах жизни.

3. Финансово-правовой статус государственных внебюджетных фондов, их назначение как социально ориентированных фондов денежных средств, субъектов, участвующих в управлении публичными социальными финансами, делают возможным решение ими ряда нормативно закреплённых задач обеспечения экономической безопасности РФ и, как следствие, включение их в перечень субъектов, участвующих в обеспечении экономической безопасности РФ, устойчивого социально-экономического развития РФ. В юридической литературе, по сравнению с исследованиями в области экономики, уделяется меньше внимания терминам, определяющим сущность экономической безопасности, что значительно осложняет построение системы нормативных правовых актов, регулирующих реализацию национальных целей развития в рамках данного направления обеспечения национальной безопасности в соответствии с федеральным законодательством в сфере стратегического планирования.

В этой связи экономическую безопасность государства для целей указания на нормативно закреплённый за обеспечивающими её субъектами перечень целей и задач её реализации предлагается определить, как систему упорядоченных правовых механизмов, обеспечивающих стабильную реализацию и защиту от внутренних и внешних угроз таких национальных интересов России, от которых зависит устойчивое социально-экономическое развитие России в соответствии с актуальными целями и задачами действующих документов стратегического планирования.

Следовательно, полномочия, оценка эффективности, основы планирования деятельности государственных внебюджетных фондов в рамках реализации национальных интересов, национальных целей развития России, выполнении мероприятий национальных проектов нуждается в конкретизации в документах стратегического планирования для полноценного включения государственных внебюджетных фондов в систему институтов, обеспечивающих экономическую безопасность России.

4. Следует установить действующим законодательством о стратегическом планировании, что государственные внебюджетные фонды как институты обеспечения экономической безопасности и устойчивого социально-экономического развития России должны осуществлять планирование своей деятельности на основе риск-ориентированного подхода, то есть документы стратегического планирования в сфере экономической безопасности должны содержать определённое ранжирование рисков, с которыми могут столкнуться государственные внебюджетные фонды при достижении определённых целей национального развития посредством осуществления своей деятельности по обязательному медицинскому, пенсионному и социальному страхованию.

Формирование правовых основ участия государственных внебюджетных фондов в обеспечении экономической безопасности и устойчивого социально-экономического развития России требует принятия Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (не принятой до настоящего времени вопреки требованиям Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[20]) и её постоянной актуализации в соответствии с законодательством о стратегическом планировании в Российской Федерации.

5. Смешанная (бюджетно-страховая) модель финансирования здравоохранения является наиболее эффективной и предпочтительной для Российской Федерации. Как бюджетная, так и страховая части данной модели представляют собой средства публичных финансов, поскольку бюджетная часть финансирования формируется за счёт прямого финансирования здравоохранения из федерального, региональных и местных бюджетов, а страховая часть формируется за счёт средств государственных внебюджетных фондов, полученных ими в качестве доходов от страховых взносов на обязательное медицинское страхование.

[20] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Часть I). Ст. 3378.

Те или иные недостатки правового регулирования системы обеспечения обязательного медицинского страхования не должны являться аргументами в поддержку упразднения государственных внебюджетных фондов, а, наоборот, являются естественными вызовами для стабильной и эффективной деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, на которые законодатель обязан своевременно реагировать. Эффективность процессов образования, распределения и использования бюджетов ФФОМС и ТФОМС, показатели их доходов и расходов являются характеристиками, которые определяют особый правовой статус бюджетов государственных внебюджетных фондов в бюджетной системе Российской Федерации.

Так, требует решения проблема повышения эффективности механизма распределения средств на ОМС внутри субъектов РФ, что возможно обеспечить посредством универсализации (рамочного регулирования) такого механизма на федеральном уровне. В частности, возможности субъектов РФ по корректировке критериев распределения денежных средств в рамках ОМС, применению механизмов распределения объёмов финансирования необходимо урегулировать нормативными правовыми актами на федеральном уровне во избежание злоупотреблений со стороны органов государственной власти субъектов РФ.

Более детально необходимо раскрыть в федеральном законодательстве сущность ряда категорий, используемых в рамках финансирования системы ОМС (например, «новые медицинские услуги или технологии», «высокотехнологичная медицинская помощь», «нецелевое использование (расходование) средств ОМС» и др.). Данная работа должна проходить с привлечением законодателем не только представителей юридического сообщества, но и экспертного мнения врачей, исследователей в области медицинской науки, биомедицинских технологий для однозначного толкования данных терминов судебной практикой, особенно, при разрешении судебных споров о нецелевом расходовании бюджетных средств медицинскими организациями.

6. Одним из путей повышения эффективности деятельности Социального фонда РФ, устранения проблемы ежегодной несбалансированности бюджета Фонда является уточнение и расширение положений, регулирующих финансово-правовые основы его инвестиционной деятельности. Представляется перспективным для достижения сбалансированности бюджета законодательно закрепить возможность инвестирования профицитных денежных средств Социального фонда РФ, причём инвестировать их в более прибыльные частные, государственно-частные проекты, в том числе в социально ориентированный бизнес.

Такие меры предполагают наличие комплекса норм, определяющих финансово-правовое регулирование инвестиционной деятельности Фонда, разработки системы движения денежных средств на страховых счетах граждан, позволяющих отслеживать самими гражданами доходность от такой инвестиционной деятельности и направлять свои обращения по вопросам инвестиций денежных средств Фонда, а также тщательного контроля за потоками инвестиций, их безопасностью и целесообразностью во избежание злоупотреблений и преступных посягательств. При совершенствовании законодательных основ инвестиционной деятельности Социального фонда РФ важно иметь ввиду, что инвестиционная деятельность содержит высокий риск неполучения доходов от инвестиционной деятельности или даже может повлечь полную потерю вложенных денежных средств, в связи с чем необходимо нормативно закрепить механизм управления возможными рисками инвестиционной деятельности, законодательно предусмотреть возможность возмещения потерь от инвестиций за счёт средств федерального бюджета.

Механизм управления рисками должен представлять собой чёткий алгоритм действий конкретных субъектов в отношении выявления рисков для каждого объекта мониторинга. Объектами мониторинга рисков должны являться как сферы экономической жизни, так и конкретные проекты, в рамках которых планируется организация инвестиционной деятельности, те объекты инвестиционной деятельности, в развитие которых будут инвестированы средства Фонда в

соответствии с прогнозами дальнейшего получения прибыли. Необходимы к разработке и закреплению рамочные правила подготовки внутренних документов стратегического планирования инвестиционной деятельности Фонда; порядок организации мониторинга рисков; методы обнаружения рисков, правила их градации по степени вероятности перерастания в вызовы, угрозы; пути снижения рисков, предотвращения возможных негативных последствий для инвестируемого бюджета; правила контроля за качественным и количественным развитием рисков, за эффективностью мер по нивелированию рисков для инвестируемого бюджета.

7. Финансовый контроль за бюджетами ГВФ, как внутренний, так и внешний, как государственный, так и общественный, должен включать проверку соблюдения не только законности движения денежных средств, но и обоснованности финансовых операций, что, в свою очередь, подразумевает также оценку эффективности и результативности процессов образования, распределения и использования фондов денежных средств. Сам по себе финансовый контроль законности указанных процессов означает проверку финансовым контролем лишь «формы» деятельности ответственных субъектов.

Проверка обоснованности и эффективности их деятельности посредством финансового контроля помогает выявить сведения, которые позволят оценить степень достижения публичными финансами той общей цели, ради которой законодатель принял решение об образовании конкретного фонда публичных финансов, установил правила распределения и использования его денежных средств, а также позволит оценить вклад государственных внебюджетных фондов в достижение национальных целей развития. Законность образования, распределения и использования бюджетов государственных внебюджетных фондов не предопределяет критерий обоснованности и эффективности данных процессов по достижению тех целей социальной политики государства, в реализации которых участвуют ГВФ, что неоднократно подтверждалось аудитом Счётной палаты РФ.

Перспективным для повышения эффективности как государственного, так и общественного финансового контроля за государственными внебюджетными

фондами представляется закрепление на уровне федеральных нормативных правовых актов механизма внедрения в автоматизированные компьютерные системы Фондов технологий «искусственного интеллекта», формирование «дорожной карты» использования новых технологических средств для обеспечения прозрачности процессов образования, распределения и использования фондов денежных средств. Правовой регламентации требует применение инновационных технологий как в государственном финансовом контроле, в целом, так и в государственном финансовом контроле за бюджетами государственных внебюджетных фондов, в частности.

8. Предлагается внести изменения в ряд положений БК РФ, регулирующих основы деятельности государственных внебюджетных фондов, а также расширить массив нормативных правовых актов федерального уровня, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов:

8.1. Для расширения сфер деятельности института государственных внебюджетных фондов по обеспечению экономической безопасности и устойчивого социально-экономического развития России необходимо прямо закрепить в БК РФ положение о возможности создания иных ГВФ в соответствии с определёнными принципами и нормами права, которые также должны быть обозначены в БК РФ и в отдельном законе, ввиду отсутствия предлагаемых норм в действующим законодательстве.

8.2. Для полноты и единообразия правового регулирования деятельности ГВФ и ГСВФ (как их особой разновидности) необходимо принятие отдельного федерального закона «Об общих принципах организации государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации», который будет находиться во взаимосвязи с положениями БК РФ. В него представляется важным включить, в первую очередь, нормы-дефиниции основных понятий, принципы организации деятельности и принципы управления ГВФ, отличительные особенности государственных внебюджетных фондов как юридических лиц публичного права, основные цели деятельности и решаемые задачи, порядок образования,

распределения и использования денежных средств ГВФ, не противоречащий положениям БК РФ, с внесением соответствующих изменений в БК РФ.

8.3. В целях обеспечения совершенствования законодательства в отношении самостоятельности государственных внебюджетных фондов предлагается норму части 2 статьи 157 БК РФ изложить в новой редакции: «В соответствии с указаниями законодательства Российской Федерации межбюджетные трансферты могут предоставляться из бюджета государственного внебюджетного фонда иным бюджетам бюджетной системы Российской Федерации исключительно на софинансирование целевых расходов по профилю деятельности государственного внебюджетного фонда и исключительно в случае утверждения профицитного бюджета государственного внебюджетного фонда, за исключением предоставления субсидий из Фонда обязательного медицинского страхования территориальным фондам обязательного медицинского страхования, для предоставления которых состояние бюджета Фонда обязательного медицинского страхования не является ограничением».

8.4. Эффективная реализация мероприятий общественного финансового контроля, стимулирование вовлечённости субъектов в проведение контрольных мероприятий подтверждает потребность в принятии отдельного закона о финансовом контроле с выделением положений об общественном финансовом контроле за бюджетами государственных внебюджетных фондов.

В этой связи законодателю на федеральном уровне необходимо устранить ряд недостатков правового регулирования различных видов финансового контроля для построения его единой и слаженной системы. В частности, важно предоставить Счётной палате РФ полномочия на самостоятельное применение мер реагирования на обнаруженные в ходе финансово-контрольных мероприятий нарушения и несоответствия критериям оценки эффективности и результативности в ходе образования, распределения и использования фондов денежных средств; требуется закрепить правовые основы взаимодействия всех органов внутреннего и внешнего финансового контроля, унифицировать их методики осуществления контрольных мероприятий, интерпретации и изложения их результатов; требуют разработки и

закрепления реальные правовые механизмы осуществления общественного финансового контроля.

Теоретическая значимость исследования выражается в предложениях автора о совершенствовании понятийно-категориального аппарата науки финансового права, позволяющего разграничить понятия «финансовая система» и «система финансов», определить сущность государственных внебюджетных фондов через дефиниции понятий «государственный внебюджетный фонд», «государственный социальный внебюджетный фонд». Автором также даны определения терминам «экономическая безопасность» и «социальная безопасность» в контексте правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Заключения и выводы, сформулированные в исследовании, позволят развить представления об институте государственных внебюджетных фондов, подготовить основу для новых исследований различных проявлений сущности государственных внебюджетных фондов как элемента финансовой системы РФ, звена бюджетной системы РФ, субъекта, деятельность которого направлена на обеспечение экономической, социальной безопасности Российской Федерации.

Практическая значимость исследования открывает перспективы для устранения недостатков БК РФ в части правового регулирования образования, распределения и использования бюджетов государственных внебюджетных фондов. В том числе автором предложено развитие положений БК РФ по направлению создания финансово-правовых условий образования новых государственных внебюджетных фондов, предложено уточнение правового статуса института государственных внебюджетных фондов, государственных социальных внебюджетных фондов, конкретных государственных внебюджетных фондов путём принятия соответствующих федеральных законов.

Законодательное уточнение места государственных внебюджетных фондов в системе обеспечения национальной безопасности России, в частности экономической и социальной безопасности, может позволить не только повысить эффективность деятельности государственных внебюджетных фондов по

реализации национальных целей развития, выполнению мероприятий национальных проектов и государственных программ, но и, в целом, упорядочить правовые основы в сфере государственного стратегического планирования, укрепить системность реализации направлений обеспечения национальной безопасности РФ.

Материал диссертации может быть использован при подготовке научной и учебной литературы, при проведении лекций и практических занятий, при подготовке аналитических материалов по отдельным аспектам деятельности государственных внебюджетных фондов.

Достоверность и обоснованность результатов диссертационного исследования обеспечивается большим числом отечественных и зарубежных использованных источников, в том числе доктринальными выводами крупнейших исследователей ряда проблем права, экономики, философии и социологии, нормативными источниками и правоприменительной, в том числе судебной, практикой. Достоверность и обоснованность результатов исследования также обеспечивается использованием комплекса научных методов, соответствующих предмету исследования, цели исследования и поставленным задачам; аргументированностью выводов исследования и их апробацией автором.

Апробация результатов исследования. Диссертация была обсуждена в рамках заседаний кафедры финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Ряд положений и выводов диссертационного исследования опубликованы в 6 (шести) статьях, в том числе в 3 (трёх) статьях в научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата наук; ряд положений и выводов диссертационного исследования также опубликованы в сборниках научных трудов конференций.

Основные результаты исследования представлялись в рамках научно-практических конференций различного уровня, таких как: V Финансово-правовой

форум 2024.5. «Правовое обеспечение устойчивости финансовой системы в условиях развития инновационной экономики» (Москва, 29 февраля 2024 года); XI Студенческий юридический форум «Парадигма права на современном этапе развития общества: от теории к практике» (Москва, 14-16 ноября 2024 г.); VI Финансово-правовой форум 2025.6. «Бюджетные инструменты модернизации экономики Российской Федерации: теория и правовая реальность» (Москва, 20 февраля 2025 года); XXIV Международный конгресс молодых учёных «Традиции и новации в системе современного российского права» (Москва, 4-5 апреля 2025 года); совместная XXVI Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и XXVII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на тему: «Сила права и право силы: современный контекст» (Москва, 25-28 ноября 2025 года); Международный VII Финансово-правовой форум 2026.7. «Финансовое право и современный миропорядок. Правовые вызовы цифровой трансформации: искусственный интеллект в финансовой сфере» (Москва, 26-27 февраля 2026 года).

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

1.1. История становления и развития финансово-правовых и социально-правовых основ создания государственных внебюджетных фондов в России

И.Ф.Г. Эверс справедливо замечает, что законодательством условливается история народа, а историей осуществляется и оправдывается законодательство[21]. Создание такого сложного механизма как государственные внебюджетные фонды возможно исключительно на основе общественного опыта предшествующих поколений, взглядов государственных и общественных деятелей на правовое регулирование тех или иных отношений, и, главное, на основе практического опыта взаимодействия граждан и государства между собой.

В древнерусские времена имущество племени, затем семьи составляло одно неделимое целое. Описывая времена прихода на княжение Рюрика, И.Ф.Г. Эверс констатирует, что только братья в совокупности были владельцами оставленного отцом имущества. Имение составляло одно нераздельное целое, только соучастников в обладании оным было много[22]. Таким образом, беря за основу теорию перехода родоплеменных и семейных отношений в институт государства, можно сделать вывод, что естественным состоянием общества было совместное пользование имуществом, без его дробления на части для самостоятельного и единоличного управления членами семьи, племени.

Данный факт ещё раз доказывает, что возникновение государственных внебюджетных фондов является длительным процессом эволюции отношений людей друг с другом и с «отцовской властью» (patria potestas). Впоследствии из подобных отношений, где определённое сообщество людей консолидируется вокруг «сильной руки», и возникли отношения между личностью, обществом и государством. Дробление имущества, дробление капиталов и, в частности, дробление государственной казны является продуктом развития представлений

[21] Эверс И.Ф.Г. Древнейшее русское право в историческом его раскрытии; пер. с нем. И. Платонов. Спб, 1835. С. 10.
[22] Там же. С. 20.

людей о более удобном управлении, целевой принадлежности той или иной части материальных средств, что вызывает необходимость постижения процесса возникновения первичного осознания в Российском государстве причин разделения единого имущества между «соуправленцами».

Со временем родоплеменной строй начинает разрушаться, преобразовываться в сложные общественные отношения в связи с тем, что в результате естественного развития государственности, ассимиляции славянских племён между собой и с другими соседними племенами начинают возникать государства, объединяющие вокруг себя самые различные семьи, рода. По этому поводу В.Н. Никольский отмечает, что славяне мало-помалу свыкаются с княжеской властью, переходят в подвластных, подданных, а на месте племён возникают верви, общины[23]. Таким образом, общественные отношения людей начинают становиться более комплексными. Это уже не отношения между кровными родственниками, а отношения между членами определённого сообщества (верви, общины как протогосударства), где также усложняются и экономические отношения, отношения собственности.

Отсюда следует, что простое управление имуществом всеми членами семьи одновременно уже не представлялось возможным. В этой связи имущество начало закрепляться за конкретными лицами, т.е. началось дробление материальных ценностей на различные «фонды». В частности, когда умирал собственник имущества, вставал вопрос о закреплении его имущества за кем-либо из лиц, которые могли бы дальше осуществлять правомочия собственника в отношении того или иного имущества. Таким образом, сформировались правоотношения наследования, а вместе с ними и предмет наследования – наследственные фонды.

Более того, в данных правоотношениях стал участвовать и князь как персона, олицетворяющая собой государство. Так, В.Н. Никольский указывает на то, что князь наследовал только после безсыновнеумерших смердов и дружинников как людей, непосредственно от него зависящих и получавших содержание под

[23] Никольский В.Н. О началах наследования в древнейшем русском праве: ист. рассуждение В. Никольского. М., 1859. С. 359.

условием обработки земли или личной службы. Что же касается до прочего свободного народонаселения страны, то наследование у него шло по естественным законам крови, т.е. по осознанию близости или отдалённости родства[24]. Таким образом, несмотря на фактическое отсутствие грани между частноправовыми и публично-правовыми отношениями, тем не менее имущество как материальная ценность получает своё закрепление за конкретными лицами, возникают определённые правила распоряжения таким имуществом после смерти владельца. Отсюда следует, что по мере осложнения общественных отношений, увеличения потребностей членов общества наибольшее предпочтение отдаётся не совместному владению, пользованию и распоряжению имуществом, а именно дроблению «капиталов».

Однако переход к подобному имущественному режиму, хотя и связан с более эффективным управлением материальными ценностями, одновременно не соответствует критериям социальной справедливости в той мере, в которой, в первую очередь, порождает экономическое неравенство и впоследствии закономерно порождает социальное неравенство. Следовательно, несмотря на прогресс отношений собственности по её более эффективному использованию, возникает слой социально незащищённых людей, не обладающих достаточными материальными ценностями, т.к. постепенно родственные, а затем и общинные связи существенно ослабевают, утрачивая свою прежнюю функцию защиты всех членов крупного сообщества, что лишает человека также доступа к совместному управлению имуществом и удовлетворению своих потребностей за счёт этого имущества.

В первом сборнике древнерусского права, Русской правде, порядок наследования имущества нашёл закрепление в качестве одного из правовых институтов, что свидетельствует о его значимости в развитии, прежде всего, экономических общественных отношений. Вместе с этим данный документ не различает наследования по закону и по завещанию, а также окончательно

[24] Никольский В.Н. О началах наследования в древнейшем русском праве: ист. рассуждение В. Никольского. М., 1859. С. 368.

закрепляет неравный доступ членов семьи к имуществу, оставшемуся от умершего отца. Таким образом, произошла социальная и юридическая дифференциация статуса членов семьи по отношению к имуществу, которое окончательно перестало быть общим, перестало в равной степени поддерживать потребности всех членов большой семьи, как это было ранее в родовых общинах.

Так, например, дети «свободного человека» от рабыни права наследования не имеют, но получают свободу вместе с матерью (ст. 98 Пространной редакции Русской правды (далее - ПП). ПП также устанавливает институт опеки родственников над малолетними детьми и над имением умершего отца в случае, если мать повторно выйдет замуж (ст. 99 ПП). В сборнике закрепился принцип минората, т.е. наследования всего отцовского имущества младшим сыном (ст. 100 ПП). Русская Правда также устанавливает особый режим содержания вдовы за счёт имущества её мужа при различных конкретных жизненных обстоятельствах (ст. ст. 101 – 103, 106 ПП)[25]. Таким образом, Русская Правда устанавливает особый режим наследственной массы после смерти отца в семье. Данные правила наследования не всегда обусловлены стремлением законодателя в равной степени поддержать всех членов семьи. Напротив, даже внутри семьи закрепляется некое экономическое неравенство, что, как представляется, обусловлено в большей степени традициями, уже сложившимися к тому времени в древнерусском обществе.

Тем не менее, сам по себе институт наследования в правовом его понимании не закрепил социального неравенства, наоборот, способствовал обеспечению материальной поддержки последующих поколений семьи. Скорее, катализатором экономического и социального расслоения общества стало опережающее развитие частноправовых отношений и отставание от них процесса формирования и развития публично-правовых отношений, в частности, тех из них, которые бы способствовали обеспечению социальной поддержки, «призрению» незащищённых слоёв населения, - отношений «человек-государство» именно как

[25] Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. М., 2000. С. 23.

продолжения развития формулы отношений «детей» с patria potestas («отцовой властью»).

Вместе с этим, несмотря на последующие изменения наследственных правоотношений, в том числе порядка наследования, очевидно, что наследственная масса является ограниченным «капиталом», распоряжение которым, несмотря на волю государства, выраженную в законодательном регулировании таких общественных отношений, находится в руках частных лиц. Напротив, государственные внебюджетные фонды, в современном их понимании, являются, фактически, неограниченными ресурсами, не зависят от воли частных лиц, расходуются на определённые цели социального обеспечения. Подобный уровень равной социальной поддержки избранных государством в качестве нуждающихся в материальной защите слоёв населения возможен исключительно по волеизъявлению государства, за счёт средств публичных финансов.

В этой связи важным является рассмотрение основных исторических вех становления правоотношений, связанных с регулированием образования, распределения и использования фондов публичных финансов в социальных целях, в частности, казны государства как первоначального уровня развития бюджетных правоотношений. Разветвлённая отраслевая система государственного управления на Руси, в том числе управления публичными финансами (казной), начинает формироваться в период правления Ивана III Великого (1462 – 1505) в связи с появлением специализированных отраслевых органов управления, - приказов. Также данная эпоха ознаменована твёрдым и окончательным курсом на завершение периода феодальной раздробленности русских земель, что приводит к постановке чёткой тенденции формирования единого (централизованного) Российского государства.

Представляется, что именно с данного периода возможно рассматривать публичные финансы не столько как денежные средства государя, сколько как финансовый ресурс всего государства для осуществления его функций, реализации поставленных задач с целью удовлетворения актуальных потребностей не только самого правительства, но и государства и его подданных. Так, А.К. Леонтьев в XX

веке, исследуя процесс становления отраслевой приказной системы управления великокняжескими и государственными делами в эпоху правления Ивана Великого, приходит к выводу о том, что казна, сохраняя характер дворцового (личного великокняжеского) учреждения, в то же время приобретает значение государственного центрального финансового ведомства. В неё стали поступать доходы преимущественно с земель, не входивших в комплекс дворцового хозяйства[26]. Следовательно, при формировании зачатков общегосударственной системы управления правитель первоочередное внимание уделял не только организации системы собственных доходов и расходов, но и управлению теми финансами, которые должны были распределяться и использоваться на общенародные нужды.

Более ранний исследователь, Г.П. Успенский (вторая половина XVIII-первая четверть XIX вв.), отмечает, что дворцовый приказ ведал все дворцовые доходы во всём государстве, заготовлял для двора столовые припасы. Данный автор считает невозможным достоверно определить период появления указанного органа, вместе с этим, указывает, что впервые в разрядных книгах дворцовый приказ упоминается с 1501 года[27]. Также Г.П. Успенский упоминает о создании в 1598 году приказа казённого двора, выдававшего государево жалование[28]. В период с 1628 по 1709 годы работал приказ большой казны, где «ведомы были всего государства денежные доходы, какого бы звания сборы ни были»[29]. Согласно описанию существа деятельности приказа большой казны, приводимому здесь же Г.П. Успенским, данный орган ведал рациональным собиранием доходов (без отягощения народа новыми налогами и сборами) и рациональным распределением расходов, вёл подробные окладные книги – ведомости по состоянию доходов и расходов. Существовала как общегосударственная окладная книга, так и территориальные окладные книги (об уровнях территорий, на которых они велись,

[26] Леонтьев А.К. Образование приказной системы управления в Русском государстве: из истории создания централиз. гос. аппарата в конце XV - первой половине XVI в. М., 1961. С. 45.
[27] Успенский Г.П. Опыт повествования о древностях русских. Издание второе, исправленное и умноженное. Харьков, 1818. С. 299.
[28] Там же. С. 309.
[29] Там же. С. 317.

в крупных ли административно-территориальных единицах или же и в более мелких, автор не упоминает).

Единственно дошедшей до настоящего времени духовной грамотой (завещанием) Иоанна IV «Грозного» (1547-1584) из нескольких составленных царём является его духовная грамота 1572 года. В ней царь предостерегает своих наследников от дробления земель и общегосударственной казны: «А докудова вас бог помилует, свободит от бед, и вы ничем не разделяйтесь, и люди бы у вас заодин служили, и земля бы заодин, и казна бы у вас заодин была, ино то вам прибылняе»[30]. Данную мысль Иоанн Грозный в завещании повторяет неоднократно. Кроме того, за счёт государственной казны царь видел необходимым осуществлять заботу о социально незащищённых слоях населения. Так, в сборнике постановлений и указов «Стоглав» 1551 года предписывается за счёт царской казны содержать богоугодные избы для нищих, больных и иных нуждающихся, потому что православному царю необходимо думать о благополучии таких категорий граждан (глава 5, вопрос 12 «О милости»)[31].

Вместе с этим, Т.В. Винокурова приходит к выводу, что в XV-XVI веках произошло выделение великокняжеской Казны – центрального финансового подразделения великокняжеской канцелярии – в самостоятельное ведомство с сохранением за ней ряда функций по дворцовому управлению (сбор оброчных денег, закупка у русских и иностранных купцов товаров и т.д.)[32]. Следовательно, Казна постепенно становится самостоятельным государственным органом, который сочетает в себе ряд экономических функций и имеет полномочия в сфере торговой деятельности, управления государевым имуществом, фискальные и иные финансовые полномочия.

Однако Т.В. Винокурова справедливо подчёркивает, что в XVI-XVII веках в России не существовало единого финансового учреждения с общегосударственной

---

[30] Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV-XVI вв. / Акад. наук СССР, Ин-т истории. М.; Ленинград, 1950. С. 428.
[31] Стоглав. Казань, 1862. С. 58.
[32] Винокурова Т.В. Государственно-правовое регулирование финансового управления в Древней Руси и её реформирование в централизованном Московском государстве: историко-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Спб., 2008. С. 123.

компетенцией. Фактически финансовые вопросы в той или иной мере приходилось решать почти всем московским приказам, которых было не менее 40[33]. Представляется, что данная позиция объясняет затруднение Г.П. Успенского в определении чёткого времени создания, конкретных полномочий органов управления, деятельность которых должна была заключаться в управлении доходами и расходами государства.

При царе Алексее Михайловиче «Тишайшем» (1645-1676), с середины XVII века, чётко выражены тенденции к формированию института Казны не только как самостоятельного органа, но и как системы государственных отношений, которая становится объектом правовой защиты со стороны государства. В частности, глава V Соборного уложения 1649 года устанавливает наказание за фальшивомонетничество, причём за данное деяние применялся суровый вид наказания – смертная казнь, которая предполагала «залити горло», т.е. заливание в горло фальшивомонетчику раскалённого металла[34]. Примечательно, что предметом посягательства в данном преступлении является не государь и его имущество, а именно Казна как самостоятельно охраняемый институт государственно-правовых отношений.

Кроме того, при Алексее Михайловиче намечается естественное правовое сепарирование фондов денежных средств, на которые государство имеет определённое законодательно регламентированное влияние, что выражается в существовании государственной казны и иных фондов денежных средств, хотя и децентрализованных, с одной стороны, но с другой являющихся источником пополнения государственной казны и требующих усиленной правовой охраны. Так, значительное количество статей Соборного уложения 1649 года, являющемся сводом светских законов, посвящено правонарушениям духовенства («бесчестьям духовенства»). Данную особенность составители одного из комментариев к

---

[33] Винокурова Т.В. Государственно-правовое регулирование финансового управления в Древней Руси и её реформирование в централизованном Московском государстве: историко-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Спб., 2008. С. 129.

[34] Соборное уложение 1649 года: текст, коммент. / Коммент. Г.В. Абрамовича и др.; руководитель авт. коллектива А.Г. Маньков. Ленинград, 1987. С. 23.

Соборному уложению 1649 года объясняют тем, что монастыри в значительной части были крупными феодальными хозяйствами, обладавшими большими денежными средствами, к заимствованию которых часто прибегала государственная казна. Детально разработанная шкала бесчестья монастырям была своеобразной ответной данью со стороны правительства[35]. Следовательно, государство начало более масштабно осознавать многообразие фондов денежных средств, на которые оно может оказывать правовое воздействие с целью осуществления функций государства и реализации конкретных задач.

Соборное уложение 1649 года, установив бессрочный сыск беглых крестьян, окончательно закрепило весь род крестьян за одним помещиком, завершило процесс «закрепощения крестьян», т.е. окончательно оформило крепостное право как отрасль права, регулирующую специфические отношения между крестьянином и его владельцем в лице помещика. Соборное уложение также утвердило безграничные субъективные права помещика в отношении своих крестьян и «право на бесправие» самих крестьян, поскольку они были более объектом правоотношений, нежели субъектом. Благополучие крепостных крестьян зависело от воли их владельца.

Однако социальный состав (сословия) Российского государства того времени был довольно разнообразным, и каждая из категорий граждан нуждалась в определённой поддержке со стороны государства. Так, одной из функций государства, для реализации которой при Алексее Михайловиче предпринята попытка создать основы правового регулирования, стала социальная функция государства. Видный государственный деятель по делам общественного призрения первой трети XIX века А.Д. Стог отмечает, что царь Алексей Михайлович «изыскивал все пути к облегчению участи бедных и страждущих, к получению о нуждах их просьб и вернейших сведений, и к доставлению им пособий, избрал себе для того посредником архимандрита Никона»[36].

---

[35] Соборное уложение 1649 года: текст, коммент. / Коммент. Г.В. Абрамовича и др.; руководитель авт. коллектива А.Г. Маньков. Ленинград, 1987. С. 193.

[36] Стог А.Д. О общественном призрении в России: в 4 ч. Ч. 1. Спб., 1818. С. 26.

Вместе с этим претворение в жизнь проектов по социальной политики Алексея Михайловича и его преемника, царя Федора Алексеевича (1676-1682), в нормативных правовых актах довольно немногочисленно. Это признаёт и сам А.Д. Стог, отмечая что нет достоверных сведений о том, все ли описанные им намерения в рамках социальной политики были осуществлены государями в XVII веке[37], или же они зачастую оставались докладами, записками, которые подносились царю в качестве, говоря современным юридическим языком, законопредложения или законопроекта, не находя впоследствии отражения в высочайших указах.

Однако ряд социально направленных проектов нашли выражение в правовых документах. В Соборном уложении 1649 года содержатся нормы о выкупе пленных подданных. Однако забота об освобождённых из плена не заканчивалась на выкупе. Так, данной категории граждан из казны выплачивалось денежное довольствие, «кормовые деньги», выделялось сукно на пошив одежды. Размер содержания зависел не только от воинского чина, но и от факта наличия ранений после освобождения из плена[38]. Представляется, что данные нормы выражали не только заботу о служилых подданных, которых государство таким образом благодарило на службу, но и являлись профилактикой увеличения числа нищих и беспризорных.

Таким образом, при царе Алексее Михайловиче осуществляются точечные реформы, направленные на улучшение социального благополучия населения за счёт средств государственных финансов. Однако общественное призрение, в первую очередь, осуществлялось в отношении слоёв населения, несущих военную, государственную службу. Государственная казна получает особую правовую защиту в целях обеспечения не только безопасности личных денежных средств правителя, но и денежных средств, направляемых на нужды государства в целом. При этом государственную казну по-прежнему невозможно представить в качестве чёткой системы экономических, финансово-правовых отношений.

---

[37] Стог А.Д. О общественном призрении в России: в 4 ч. Ч. 1. Спб., 1818. С. 39.

[38] Именной Указ «О даче вышедшим и впредь выходящим из плена денежного и кормового жалования» от 15.07.1663 (345) // Полное собрание законов Российской империи. Том I. 1830. С. 582.

Для целей исследования процесса самой идеи становления государственных внебюджетных фондов важным является осознание той необходимости, при которой в России впервые возник государственный бюджет в современном его понимании как единый основной финансовый план всего государства с учётом бюджетов административно-территориальных единиц государства. История становления имущественных фондов (наследственной массы), личного фонда денежных средств князя, позднее, великого князя, государя, царя, постепенное осознание сущности казны как фонда денежных средств и как особой системы экономико-правовых отношений свидетельствуют о сложном, но естественном пути, который привёл к появлению феномена публичных финансов как системы отношений при выполнении государством реализации присущих ему функций, стоящих перед ним актуальных задач.

Комплексный характер таких отношений, их значимость для развития государства вызвали потребность в их упорядочении и со временем достигли пика потребности в создании круга правовых норм, которые бы способствовали наиболее рациональному образованию, распределению и использованию основного фонда денежных средств государства. В таком понимании впервые в истории России при Петре I Великом (1682-1725) в 1710 году возник государственный бюджет, что находит подробное подтверждение в книге П.Н. Милюкова «Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого», в которой изложена история становления бюджета не только всего государства Российского, но и местных бюджетов[39]. Таким образом, данный труд раскрывает истоки становления механизмов бюджетной системы России на пути к её современному пониманию.

П.Н. Милюков отмечает, что до конца 1709 года начальники губерний должны были собрать в приказах и городах сведения о доходах, подлежащих взиманию в их губерниях. Затем предстояло высчитать расходы. В конце года

[39] Милюков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. Спб., 1892. С. 385.

предполагался съезд губернаторов и воевод в Москве[40]. Данный съезд состоялся в январе 1710 года, на нём был утверждён государственный бюджет (дефицитный). Однако с этого момента Петр I повелел «для исправления дел в губерниях съезжаться в одном месте для обсуждения бюджета следующего года»[41]. Примечательно, что потребность в создании единого свода доходов и расходов государства возникла у Петра I после начала административной реформы и преобразований в армии и на флоте в разгар Северной войны (1700-1721), что подтверждает естественную, обусловленную активным выполнением государством своих функций, в том числе по обеспечению безопасности, значимость упорядочения отношений в сфере образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

Разветвлённый бюрократический аппарат приказной системы управления, большое количество различных «книг», которые вели приказы и иные органы управления и должностные лица по вопросам финансового учёта, не давали возможности осознать реальные проблемы, которые претерпевали финансы государства, и источники этих проблем, что породило начало дальнейшим реформам Петра I, в частности по упразднению приказной системы управления и созданию системы отраслевого управления коллегиями, число которых было существенно ниже числа приказов. Представляется возможным констатировать, что Петр I пришёл к выводу о том, что успех выполнения государством своих функций во многом зависит от планирования отношений в сфере образования, распределения и использования различных фондов денежных средств, и основного из них, - государственного бюджета.

Отсюда следует, что уже с появлением официального бюджета Российского государства потенциально существовала возможность создания государственных внебюджетных фондов как особого института бюджетной системы. И

---

[40] Милюков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. Спб., 1892. С. 375.
[41] Там же. С. 385.

действительно, мы считает, что проект первого внебюджетного фонда в России также был разработан Петром I в 1720 г. в проекте Статута Ордена Св. Андрея Первозванного. В частности, в проекте предполагалась особая Казна Ордена и определены её благотворительные цели[42]. Данные благотворительные цели могут пониматься в современном контексте как цели социального обеспечения.

Доходы Ордена должны были составить: неприкосновенный капитал из государственного бюджета; вотчины и поместья, отбираемые государством в качестве санкции при разжаловании кавалеров Ордена; пошлины, которые каждый кавалер обязан платить в Казну Ордена при награждении им. Расходы Казны Ордена предполагалось направлять на выкуп пленных, на содержание и призрение инвалидов, на обращение неверных к Христовой вере и на прочие благотворительные дела. Особенно подчёркивалось, что капитал Ордена должен быть «вечным и неприкосновенным»[43]. Следовательно, намерения Петра I выражались в создании обособленного фонда денежных средств, хотя и находящегося под управлением государства, тем не менее являющимся сепарированным от государственного и территориальных бюджетов, постоянно пополняемым и расходуемым, по аналогии с самим государственным бюджетом.

Автору данного диссертационного исследования представляется, что Казну Ордена Св. Андрея Первозванного, образование которой предполагалось Петром I, можно считать прототипом современных внебюджетных фондов («протофондом»). Уже спустя буквально десяток лет после создания единого бюджета государства императору пришла мысль об учреждения особых целевых социальных фондов, которые были бы неприкосновенны, формировались и расходовались особым путём и не зависели бы от государственного бюджета и бюджета губерний. Вместе с тем отметим, что Петр I не успел утвердить данный Статут. В тексте проекта Статута даже есть намеренно, по нашему предположению, оставленный автором пробел для суммы, перечисляемой в его основу из государственного бюджета, что говорит о том, что император имел серьёзные намерения рассчитать необходимый

[42] Исторический очерк российских орденов и сборник основных орденских статусов. Спб, 1892. С. 7.
[43] Там же. С. 7.

фундамент и перспективные источники пополнения первого в России прототипа государственного внебюджетного фонда в современном его понимании.

При императрице Екатерине II (1762-1796) идея образования обособленного от государственного и территориальных бюджетов фонда денежных средств, с одной стороны, своего развития не получила. Однако неправильным будет сказать, что от данного замысла императрица отказалась полностью. Так, в 1775 году было поручено создать в каждой губернии по одному особому органу управления во главе с губернатором, который именовался Приказ общественного призрения[44]. В функции данного органа входило «установление и надзирание» (попечение) народных школ, сиротских домов, домов инвалидов и домов престарелых, госпиталей и больниц, особого дома для неизлечимых больных (прообраз современного хосписа), психиатрических больниц, «работных домов» (исправительных учреждений для мелких преступников и нищих).

Несмотря на то, что Приказ управлялся губернатором, и его деятельность финансировалась из государственного бюджета и бюджета соответствующей губернии, тем не менее, императрица даровала им определённую финансовую самостоятельность. Так, было разрешено отдавать средства Приказов под проценты (но только на законные и «верные» заклады), дозволялось также принимать пожертвования и добровольные вклады и учредить коммерческую аптеку, доход от которой полностью шёл в бюджет Приказа.

Вместе с этим финансы Приказа подвергались строгому контролю. Предписывалось ведение «весьма верных и точных» приходных книг о всех принимаемых Приказом деньгах, как о государственных, так и о добровольных взносах, а также вносить чёткие сведения о расходах, целях каждого расхода и лицах-выгодоприобретателях от расходов Приказа. Таким образом, несмотря на неотделимость Приказов общественного призрения от государственного и территориальных бюджетов и губернского управления, тем не менее, Екатерина II осознавала важность неприкосновенности и определённого рода обособленности

[44] Учреждения для управления губерниями Всероссийской империи от 07.11.1775 (14.392) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XX. 1830. С. 271.

доходов и расходов в сфере организации общественного призрения, их строго целевого характера.

Впервые официально Статут Ордена Св. Андрея Первозванного, идею создания которого не успел воплотить в жизнь Петр I, был утверждён Павлом I (1796-1801) в 1797 году[45]. В данном акте не было таких чётких положений о доходах и расходах Ордена и Орденской Казне, как в петровском проекте Статута, однако подтверждалась обязанность кавалеров орденов Российской империи делать взносы в специально создаваемый орган, ведавший системой орденов, – Орденский Капитул. На Кавалерское Общество возлагался целый ряд обязанностей, связанных с расходами на социальную сферу: 1) содержание воспитательных домов в Москве и Санкт-Петербурге; 2) содержание Московского инвалидного дома и Екатерининской больницы; 3) создание домов призрения для бедных. Казна Ордена хранилась «во Дворце», но тем не менее очевидна её юридическая независимость от государственной казны.

Кроме того, в более позднем акте Павла I можно найти подтверждение тому, что и у иных орденов был свой «капитал»[46]. Расходы из орденского фонда, согласно данному документу, составляли: пенсии кавалерам Орденов Российской империи; содержание созданного при Ордене Св. Великомученицы Екатерины Института благородных девиц - по 8 тыс. рублей ежегодно; капиталы Орденского Капитула, остающиеся от всех расходов, должны были отсылаться в Государственный Банк в качестве вклада под проценты, а затем по мере увеличения данных денежных средств выделяться на содержание каких-либо богоугодных заведений.

Таким образом, идеи Петра I всё же спустя много лет нашли своё отражение в реформах Павла I в 1797-1798 гг. Перечень доходов и расходов Орденского Капитула не совпадал в полном объёме с доходами и расходами Казны Ордена (по проекту Петра I). Тем не менее сохранились чёткие признаки орденских капиталов:

---

[45] Высочайше утверждённое Установление о Российских Императорских орденах от 05.04.1797 (17.908) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXIV. 1830. С. 569.

[46] Именной данный Орденскому Капитулу Указ от 04.10.1798 «О выдаче пенсионов имеющим знаки отличия и известных под именем Пенсионеров Ордена Св. Анны, о суммах на содержание Института ордена Св. Великомученицы Екатерины...» (18.687) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXV. 1830. С. 402.

независимость от государственного бюджета, собственный перечень доходов и расходов, целевой характер расходования денежных средств на социальные нужды.

Кроме того, положительная черта данных актов видится в том, что система доходов и расходов орденских капиталов была довольно понятной и прозрачной, состояла в том числе из чётко фиксированных сумм отчислений и приписывала Орденскому Капитулу постоянно следить за оборотом орденских капиталов. Перечень расходов капиталов являлся исчерпывающим, однако Орденскому Капитулу разрешалось делать экстраординарные расходы по разрешению императора. Как справедливо отмечает Д.А. Козлов, статус кавалера ордена в Российской империи был сопряжен с определенными в законодательстве общественными обязанностями в сфере благотворительности и привилегиями для членов семьи[47].

Сын Павла I, Александр I (1801-1825), воспринял идеи отца по созданию отдельных от государственного бюджета капиталов, имеющих целевое, прежде всего, социальное назначение. Так, в 1814 г. императором Александром I был учреждён Александровский комитет о раненых (и определена организация его бюджета), который, по нашему мнению, также можно считать довольно близким по своей финансово-правовой природе современным государственным внебюджетным фондам[48]. Цель деятельности комитета в данном Приказе была сформулирована следующим образом (2 абзац Приказа): «...геройские подвиги ваши всегда обращали внимание мое; дабы вящще ознаменовать оные, и в особенности день 18 августа, Я отверзаю ныне путь, удобнейший всем увечным в последнюю, незабвенную по громким делам своим, войну. Генералам, штаб- и обер-офицерам, как вышедшим уже в отставку, так и тем, кои от ран и увечьев в войну сию оставят впредь службу и не имеющим другаго состояния, кроме определеннаго при отставке пенсиона, прибегать во всех нуждах своих ко мне…». Данная социальная поддержка, хотя и касалась исключительно военных и членов

[47] Козлов Д.А. О правовом статусе кавалеров орденов монархической России // ЮП. 2008. № 1. С. 59.
[48] Высочайший приказ армиям от 18.08.1814 «Об учреждении особого Комитета для вспомоществования неимущим изувеченным генералам, штаб- и обер-офицерам» (25.642) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXII. 1830. С. 876.

их семей, тем не менее с учётом количества военных кампаний, в которых участвовала Россия в то время, была существенным инструментом государства для реализации его социальной функции.

Александровский комитет стал довольно крупным институтом как финансовой системы государства, так и системы социального обеспечения. Капиталы Комитета росли, а деятельность его была прозрачной, ведь отчёты о расходах ежегодно печатались в журнале «Русский инвалид». К 1 января 1893 г. в ведении Комитета состояло капиталов: инвалидного — 22 384 460 руб. и других — 5 034 335 руб., всего — 27 418 795 руб.; на призрение раненых и их семейств в 1892 г. израсходовано 2 830 680 руб., в том числе: на пенсии — 1 893 719 руб., на единовременные пособия — 457 969 руб., на уплату за воспитание детей — 299 898 руб., на содержание в богадельнях и инвалидных домах — 179 093 рублей[49]. Для сравнения: на 1892 г. Министерство внутренних дел на содержание медицинской, ветеринарной и карантинной частей выделило денежные средство в размере 2 270 495 рублей[50].

Деятельность Комитета высоко ценилась в обществе, и он действовал вплоть до его ликвидации советской властью в 1918 г. Так, в 1902 г. вышел в свет сборник в тринадцати томах «Столетие Военного министерства. 1802-1902», один из томов которого посвящён Александровскому комитету о раненых[51]. Благодаря данному труду представляется возможным проанализировать место Комитета в финансовой системе Российской империи.

За все время деятельности Комитет сформировал следующие основные направления расходования собственных денежных средств: 1) назначение пенсий военным чинам (сначала высшим, а затем и низшим); 2) назначение единовременных пособий в связи с трудной жизненной ситуацией; 3) назначение

---

[49] Кузьмин-Караваев В.Д. Комитет о раненых. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. СПб., 1890—1907. Т. XVA. С. 842.

[50] Государственная роспись доходов и расходов на 1892 год с приложениями // URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/11/main/1892_5913.pdf (дата обращения: 10.02.2025).

[51] Столетие Военного министерства. 1802-1902 / главный редактор, генерал от кавалерии Д.А. Скалон. Спб., 1902-1914. Александровский комитет о раненых: Т. 13. Кн. 1: исторический очерк / составил действительный статский советник Д.И. Бережков, титулярный советник Н.А. Штофф; главный редактор генерал-лейтенант Д.А. Скалон. 1902. 401 с.

квартирного и медицинского довольствия; 4) выдача ссуд; 5) выдача единовременных пособий по орденам; 6) поддержка семей покойных военных офицеров. Таким образом, отсюда прослеживается социальный и целевой характер бюджета Комитета.

Также необходимо рассмотреть вопрос финансирования деятельности Комитета. Основу финансовых средств комитета составили 395 тыс. рублей, собранных основателем и первым издателем газеты «Русский инвалид» П.П. Пезаровиусом[52]. В 1815 г. Александр I именным Указом Сенату окончательно закрепил за Комитетом целевое расходование средств Инвалидного капитала и самостоятельность фондов денежных средств Комитета[53].

Данный именной Указ послужил толчком к большому количеству именных Указов, которыми постепенно были сформированы пути финансирования Комитета. Так, доходная часть Комитета постепенно начала состоять из следующих каналов финансирования: 1) с 1816 г. в средства Комитета стало вноситься жалование императора как шефа Преображенского полка; 2) денежные средства, остающиеся от плана по вручению высших военных орденов империи; 3) возможность единовременных трансфертов по Указу императора из государственного бюджета; 4) проценты от предоставления денежных займов; 5) денежные средства, вырученные с предоставления имущества в аренду; 6) пошлины с некоторых видов пожалованных земель; 7) пошлины за пожалования определёнными медалями, а также другие статьи доходов[54]. Примечательно, что некоторым доходам соответствовали конкретные расходы (пенсии, выплаты в связи с увечьями и др.).

Таким образом, Александровский комитет о раненых соответствовал тем же критериям, что и орденские капиталы: целевое расходование, социальное

---

[52] Будко А.А., Хитров А.А., Волькович А.Ю. Деятельность Комитета о раненых в XIX - начале XX вв. // ВИЖ. 2008. № 2. С. 69.

[53] Именной Указ Сенату от 21.12.1815 «О принятии в казённое распоряжение капитала...» (26.036) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXIII. 1830. С. 411.

[54] Александровский комитет о раненых: Т. 13. Кн. 1: исторический очерк / составил действительный статский советник Д.И. Бережков, титулярный советник Н.А. Штофф; главный редактор генерал-лейтенант Д.А. Скалон. 1902. С. 48 – 50.

назначение, относительная независимость от государственной казны и высших органов власти. Тем не менее существовали и определённые проблемы деятельности Комитета. Так, например, несмотря на постоянные заботы Комитета об ограждении интересов капитала от ущерба, в практике Комитета имелись случаи нарушения интересов капитала, происходившие вследствие того, что при рассмотрении в высших правительственных учреждениях различных дел, сопряжённых с интересами капитала, не требовалось заключение Комитета относительно финансовой стороны обстоятельств спора[55].

Однако в 1895 г. Александровскому комитету о раненых всё же было предоставлено право давать в Сенате заключения при рассмотрении дел, затрагивающих интересы его капитала. В данном факте также прослеживается наделение Комитета ответственностью за расходованием собственных средств, а заключения являются своеобразным отчётом перед Сенатом как высшим судебным органом того времени о состоянии бюджета Комитета и о законности и целесообразности расходования денежных средств в связи с тем или иным спорным вопросом, дошедшим до высшей судебной инстанции того времени, – Сената. Однако заключение Комитета составлялось им совместно с Военным министерством, в чём, с одной стороны, усматривается элемент контроля, но, с другой, подтверждается отсутствие полной независимости от государственного бюджета.

При исследовании процесса выделения из государственного бюджета фонда денежных средств на социальное обеспечение стоит отметить одну крупную организацию - созданное Александром I Императорское человеколюбивое общество[56]. Данная организация создавалась по особому волеизъявлению императора при содействии вдовствующей императрицы Марии Фёдоровны в заботе о социально незащищённых лицах, организации благотворительных

[55] Александровский комитет о раненых: Т. 13. Кн. 1: исторический очерк / составил действительный статский советник Д.И. Бережков, титулярный советник Н.А. Штофф; главный редактор генерал-лейтенант Д.А. Скалон. 1902. С. 57.

[56] Именной указ, данный действительному камергеру Витовтову от 16.05.1802 «Об учреждении благотворительного общества» (20.266.) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXVII. 1830. С. 142.

заведений (школ, приютов, больниц), организации труда неимущих слоёв населения, а её капитал состоял из прямых государственных ассигнований и добровольных пожертвований. В 1816 г. была разработана и утверждена система управления Обществом, основой которой был Совет, состав которого из лиц, подавших заявки на вступление в него, утверждался императором[57].

Доходы и расходы Императорского человеколюбивого общества постоянно увеличивались, но, преимущественно, за счёт новых государственных ассигнований и добровольных пожертвований, завещаний имущества. Так, по состоянию на 1916 год на содержание всех благотворительных учреждений Императорского человеколюбивого общества ежегодный расход превышает 2 000 000 руб., для покрытия которых идут средства, ежегодно жалуемые от Монарших щедрот, проценты с капиталов, доходы от недвижимых имуществ, пожертвования от разных лиц, взносы попечителей и их сотрудников, пансионерная плата, пособия от казны, городов, земств и других учреждений[58].

Таким образом, капитал Императорского человеколюбивого общества был существенно менее самостоятельным, нежели капитал Александровского комитета, а управление, хотя и осуществлялось через Совет, подчинялось императору. Вместе с этим данную организацию также можно считать прародителем современных государственных внебюджетных фондов, поскольку в основе её создания лежит реализация идеи сепарирования публичного фонда денежных средств, образуемого государством для строго определённых целей социального обеспечения.

После Февральской революции 1917 г. и установления власти Временного правительства, несмотря на тяжёлые условия, создаваемые Первой мировой войной и целым рядом внутриполитических проблем, государство не переставало осознавать приоритетный порядок мер по социальному обеспечению населения, хотя по-прежнему меры по социальному обеспечению не охватывали всё население

---

[57] Высочайше утверждённый проект образования Императорского человеколюбивого общества от 16.07.1826 (26.357.) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXIII. 1830. С. 938.

[58] Очерк деятельности Совета Императорского Человеколюбивого общества за сто лет. 1816-1916 гг. Петроград, 1916. С. 158.

государства и не были постоянно гарантированными. Тем не менее уже в одном из первых заседаний Временного правительства министерству финансов было дано поручение довести до всеобщего сведения, что все ранее назначенные пенсии по государственной службе сохраняются и никто не может быть лишён пенсии не иначе, как по суду (заседание от 04.03.1917)[59].

Временное правительство предпринимало меры для централизации, аккумулирования финансов, расходуемых на удовлетворение социальных потребностей, в составе средств государственного бюджета. В этой связи 05.05.1917 было создано Министерство государственного призрения[60], которому были переданы соответствующие учреждения, ранее находившиеся в ведении Императорского человеколюбивого общества, и иные социальные учреждения, содержавшиеся ранее за счёт добровольных взносов и пожертвований.

В советский период идея создания государственных внебюджетных фондов не получила развития. Так, статья 1 Конституции СССР 1924 г. установила, что ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его верховных органов подлежит в том числе утверждение единого государственного бюджета Союза С.С.Р., в состав которого входят бюджеты союзных республик; установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик[61].

Конституция СССР 1936 г. в статье 14 окончательно закрепила, что бюджет СССР состоит из бюджетов союзного, республиканских и местных[62]. Более того, О.В. Болтинова отмечает, что с 1938 г. все бюджеты, действующие на территории

---

[59] Журналы заседаний Временного правительства: Март—октябрь 1917 года. В 4-х т. Том 1. Март—апрель 1917 года / Федер. архив. служба России, Гос. архив Российской Федерации, отв. ред. тома Б.Ф. Додонов, сост. Е.Д. Гринько, О.В. Лавинская. М., 2001. С. 27.

[60] Постановление Временного правительства от 05.05.1917 «Об образовании министерств: Труда, Продовольствия, Почт и Телеграфов, Государственного призрения» // Собр. Узак. 1917. № 103. Ст. 574.

[61] Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1923. № 150.

[62] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

нашего государства, объединяются в единый государственный бюджет СССР, который состоял из союзного бюджета и государственных бюджетов союзных республик[63]. Таким образом, в свете тенденций к максимальной централизации фондов денежных средств и единству государственного бюджета СССР в советской бюджетной системе не нашлось места государственным внебюджетным фондам.

Однако стоит оговориться, что «социальность» идеи внебюджетных фондов не была отвергнута советской властью. Так, например, И.Л. Баевский отмечает, что все виды социального страхования объединены в одном органе — в страховой кассе. Страховая касса выдавала пособия по болезни, по увечью, при родах, на ребенка, на погребение, по безработице, выдает пенсии по инвалидности, по вдовству и сиротству (эти выплаты перекликаются с современной системой выплат Социального фонда России). Только медицинская помощь оказывается не непосредственно страхкассами, а здравотделами по поручению страховых касс, при участии страхкасс в организации и улучшении всего медицинского дела[64]. Представляется, что система медицинского страхования также была близка к современной в той мере, в которой осознавалась необходимость участия страховых касс (по своеобразной модели участия современных территориальных фондов обязательного медицинского страхования) в обеспечении реализации полномочий здравотделов как органов исполнительной власти. Страховой кассе поручалась часть государственного бюджета на пенсионное, социальное и медицинское страхование с целью улучшения качества такого обеспечения, а также контроля за распределением и использованием данной части государственного бюджета.

Также важно сделать акцент на статье 177 КЗоТ РСФСР 1922 г., закреплявшей, что страховые фонды твердо бронируются на нужды обеспечения

---

[63] Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: автореферат дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.14. М., 2008. С. 21.

[64] Баевский И.Л. Практика социального страхования в СССР. 2-е изд. М., 1926. 384 с.
Цит. по: И.Л. Баевский о социальном страховании в СССР // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 11 (63). С. 206.

рабочих и служащих без права расходования их на какие-либо иные нужды[65]. Однако страховые кассы нельзя назвать в современном понимании государственными внебюджетными фондами, поскольку они входили в состав Народного комиссариата труда и являлись частью государственного бюджета.

В связи с процессом распада СССР началось осуществление перехода Российской Федерации (тогда ещё РСФСР) к принципиально новому бюджетному устройству. Так, статья 14 закона, посвящённого бюджетному устройству и бюджетному процессу, устанавливала, что в соответствии с решениями Верховного Совета РСФСР, Верховных Советов республик в составе РСФСР, а также местных Советов народных депутатов в рамках законодательства РСФСР могут образовываться целевые внебюджетные фонды, в том числе совместные с Союзом ССР, с суверенными республиками СССР, республиками в составе РСФСР или местными органами власти, обладающие правом самостоятельного юридического лица и независимые от бюджетов соответствующих органов власти[66]. Таким образом, на государственном уровне впервые появился термин целевых внебюджетных фондов как независимых от государственного бюджета и самостоятельных элементов финансовой системы России.

Далее система государственных внебюджетных фондов начала конкретизироваться и находить закрепление в отдельных актах на уровне федерации. Так, был образован Пенсионный фонд РСФСР[67], затем был создан Фонд социального страхования[68]. Данные фонды были образованы даже до Закона РСФСР от 10.10.1991 г. о бюджетном устройстве, с указанием необходимости выделения образуемых целевых фондов в самостоятельные от государственного бюджета фонды денежных средств.

---

[65] Постановление ВЦИК от 09.11.1922 «О введении в действие Кодекса Законов о Труде РСФСР (вместе с Кодексом Законов о Труде РСФСР)» // СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

[66] 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.

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

[68] Постановление Совмина РСФСР № 600, Федерации Независимых Профсоюзов РСФСР № 9-3 от 25.12.1990 «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР» // СП РСФСР. 1990. № 5. Ст. 63.

Уже после распада СССР, в 1993 г., был создан третий государственный внебюджетный фонд – Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, а также территориальные фонды обязательного медицинского страхования[69]. Таким образом, сложилась система государственных внебюджетных фондов, продолжающая функционировать в Российской Федерации в настоящее время, но претерпевающая определённые организационные изменения (в т.ч. связанные с объединением Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ в Социальный фонд России).

И.Х. Озеров высказывает мысль о том, что экономическое благосостояние государства «мы должны строить на естественном его фундаменте – благосостоянии русского мужика»[70]. Можно по-разному толковать значение слова «благосостояние», дискутировать о конкретных мерах, предпринимаемых к его достижению. Тем не менее, основой благосостояние государства является благосостояние его населения, в связи с чем оказание мер поддержки различного характера всем категориям граждан без исключения должны лежать в основе экономической деятельности государства. Особенно остро данный вопрос возникает в отношении социально незащищённых категорий граждан, при наступлении определённых жизненных ситуаций, при которых государство обязано предоставить гражданам меры социальной поддержки, в первую очередь, материальной поддержки. Однако исторически движение на пути к осознанию государством таких целей, на которые оно должно не только безвозмездно выделять часть своих финансов, но и ограничивать в неё своё вмешательство определёнными правовыми рамками, осуществлялось на протяжении многих веков и, на наш взгляд, позволяет осуществляться в настоящее время в дискуссиях, например, о необходимости изменения действующих систем обязательного социального, пенсионного, медицинского страхования, порядка финансирования

---

[69] См., напр.: Закон РФ от 02.04.1993 № 4741-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР» // Российская газета. 1993. № 80.
Постановление ВС РФ от 24.02.1993 № 4543-1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год» // Российская газета. 1993. № 81.

[70] Озеров И.Х. Экономическая Россия и ее финансовая политика на исходе XIX и в начале XX века. М., 1905. С. 72.

расходов государственных внебюджетных фондов, повышению их самостоятельности от федерального и региональных бюджетов.

Вместе с этим с созданием самого государства как института, абстрагированного от системы частных семейных отношений, а затем и личности его правителей, происходило движение к сепарированию денежных средств и иных материальных ресурсов правителя от тех финансов, которые непосредственно должны были направляться на обеспечение реализации присущих государству функций. России, как и любому государству, нелегко было прийти к естественному, на первый взгляд, механизму социального обеспечения определённых категорий граждан, поскольку он не является возмездным для государства, не приносит доход государственному бюджету. Со временем данный механизм был обличён в правовую форму обязательств государства в рамках казны, а затем государственного и территориальных бюджетов. Более того, государство пришло к осознанию потребности в образовании иных независимых фондов, денежные средства которых распределялись и использовались на социальные нужды.

Идея законодательного оформления института государственных внебюджетных фондов в России начала зарождаться во время правления Петра I. И если бы был принят в 1720 г. Статут Ордена Св. Андрея Первозванного, то в России появился бы первый в мире юридически оформленный внебюджетный фонд, близкий по своей финансово-правовой сущности к современным государственным внебюджетным фондам. В петровском проекте Статута Ордена Св. Андрея Первозванного, в актах Павла I об учреждении Орденского Капитула, а также актах Александра I по вопросам организации Александровского комитета о раненых уже ярко прослеживались черты природы государственных внебюджетных фондов. В первую очередь, это независимость от государственного бюджета (пусть и относительная), а также социальный и целевой характер капиталов указанных учреждений. Примечательно, что в актах императоров было отмечено, на какие конкретно расходы должны направляться определённые статьи доходов прототипов современных ГВФ.

В советское время идея внебюджетных фондов не могла быть реализована ввиду сильного сосредоточения капиталов в рамках государственного бюджета СССР и бюджета союзных республик. Тем не менее сохранились тенденции к созданию специальных органов (страховые кассы), которые бы имели относительно обособленные фонды денежных средств, направляемые на конкретные нужды социального назначения.

Ввиду проведения политики перестройки и гласности, постепенного распада СССР и перехода к рыночной экономике назрела необходимость в отделении от государственного бюджета фондов денежных средств, которые бы имели целевое социальное назначение. В 1990 г., до распада СССР и до принятия закона, устанавливающего основы бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР, были созданы Пенсионный фонд РСФСР и Фонд социального страхования РСФСР. А в 1991 г. на законодательном уровне впервые появился термин «целевые внебюджетные фонды». Позднее, в 1993 г., создание государственных внебюджетных фондов как одного из основных институтов современной финансовой системы России завершилось созданием Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

1.2. Государственные внебюджетные фонды в финансовой системе Российской Федерации

Государственные внебюджетные фонды являются комплексным институтом финансового права, поскольку для верного определения наиболее целесообразных и эффективных рамок правового регулирования их деятельности необходимо произвести анализ и учёт спектра общественных отношений, в которых государственные внебюджетные фонды занимают определённое место: экономические отношения в целом, финансово-бюджетные отношения, в частности, как значимый раздел сферы экономических отношений, а также

социальные, политические и иные отношения. Е.Ю. Грачева справедливо подчёркивает, что предмет науки финансового права не ограничивается только изучением собственно отрасли финансового права. Одновременно необходимо рассмотрение той сферы общественных отношений, которую данная отрасль права регулирует[71].

Таким образом, анализ вопроса сущности финансовой системы и места государственных внебюджетных фондов в многообразии её институтов предполагает учёт организационно-управленческого, правового, политического, экономического, социального и иных аспектов, которые создают условия для формирования и непрерывного развития финансовой системы конкретного государства. Финансовая система не является абстрактным понятием, некой теоретической конструкцией, а отражает опыт общественного взаимодействия и опыт правового регулирования сферы такого общественного взаимодействия, которое является значимым для финансово-правовой деятельности государства.

П.М. Годме отмечает, что изучение финансовых явлений и их сопоставление с другими социальными явлениями дают возможность сделать определенные выводы, а иногда и сформулировать подлинные закономерности финансов[72]. Отсюда следует, что финансовая система любого государства должна отражать многообразие финансовых отношений, урегулированных нормами права. Более того, государственные внебюджетные фонды как институт финансового права, сформировавшийся под влиянием многовековой исторической практики отношений системы «личность-общество-государство», является естественной частью финансовой системы России и занимает важное место в правовой системе государства в многообразии её элементов. Вместе с этим, П.М. Годме предостерегает от превращения финансового исследования в экономическое или политическое под предлогом рассмотрения экономических и политических аспектов данной финансовой проблемы[73].

---

[71] Грачева Е. Ю. История финансового права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2015. № 3. С. 28.
[72] Годме П.М. Финансовое право / Пер. и вступ. статья д-ра юрид. наук, проф. Халфиной Р.О. М.,1978. С. 48.
[73] Там же. С. 50.

Стоит согласиться с мнением В.Н. Синюкова, который считает, что сегодня Россия находится в поиске — эффективного экономического уклада, новых социальных отношений, полноты духовного мира и четкости правовой государственности[74]. В таком же поиске, как представляется, находится и финансовая система России как экономико-правовая категория, на формирование которой, хотя и в разной степени, влияют те же факторы, что и на правовую систему государства.

В.В. Гаврилов отмечает, что понятие «правовая система» имеет существенное значение для выявления особенностей «юридической жизни» конкретного государства и поэтому достаточно активно используется в сравнительном правоведении[75]. И действительно, нередко при рассмотрении вопросов теории государства и права, международного права различают понятия «национальной правовой системы» и «международной правовой системы», что признаётся оправданным в условиях процесса глобализации для практического исследования сущности правовой системы отдельно взятого государства при наличии общности закономерностей развития правовых системы иных государств. Представляется, что понятие «финансовой системы» так же можно рассматривать в значении понятий «национальная финансовая система» и «международная финансовая система».

Однако для целей настоящего исследования понятие «финансовая система» будет рассмотрено применительно к финансовой системы России, которая сложилась в современном государстве под влиянием теоретических исследований и практического опыта России, - правового, политического, социально-экономического. Вместе с этим, в рамках сравнительного правоведения деятельности государственных внебюджетных фондов в различных государствах стоит признать, что понимание «финансовой системы» как правовой категории, подразумевающий существование большого количества национальных

[74] Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию: монография. 2-е изд., доп. М., 2021. С. 8.
[75] Гаврилов В.В. Понятие и взаимодействие международной и национальных правовых систем: монография. 2-е изд. М., 2023. С. 42.

финансовых систем, должно носить универсальный характер и не быть «подстроенным» под состояние финансовой системы того или иного государства.

Н.И. Матузов и Н.В. Ушанов понимают правовую систему как совокупность внутренне согласованных, взаимосвязанных, социально однородных юридических средств (явлений), с помощью которых публичная власть оказывает регулятивно-организующее и стабилизирующее воздействие на общественные отношения, поведение людей и их объединений[76]. В указанном определении авторами выделены такие признаки системы, как внутренняя согласованность и взаимосвязанность по отношению к тем юридическим средствам, с помощью которых государство воздействует на общественные отношения. Данные сущностные признаки характерны и для понимания категории «финансовой системы» как сложной системы общественных отношений, урегулированных нормами финансового права.

При этом важен акцент Н.И. Матузова и Н.В. Ушакова в представленном определении на социальной однородности правовых средств воздействия, что применительно к правовому регулированию финансовой системы и, в частности, государственных внебюджетных фондов как её института, может подчёркивать универсальность правового регулирования в рамках конкретных категорий общественных отношений при наступлении определённых юридических фактов. Так, для выполнения государством социальной функции посредством публичных финансов по ряду направлений не имеет значения, например, количество личных денежных средств, находящихся в данный момент в распоряжении конкретного гражданина: при наличии факта нетрудоспособности ему Социальным фондов РФ будет оказана материальная помощь за счёт средств публичного страхования с учётом тех нормативов, которые установлены соответствующими нормативными правовыми актами.

В.Н. Карташов отмечает, что правовая система общества – это единый комплекс взаимосвязанных юридических явлений (права, юридической практики и

[76] Матузов Н.И., Ушакова Н.В. Возможность и действительность в российской правовой системе: монография. М., 2013. С. 24.

правосознания), с помощью которых осуществляется воздействие на поведение людей, их коллективов и организаций[77]. Из данного определения следует, что правовая система является отражением социального опыта личности, общества и государства, а также опыта регулирования общественных отношений с помощью права. Не случайно для раскрытия такого сложного и широкого понятия данный автор выделяет такие признаки правовой системы, как то, что она является разновидностью социальной (общественной) системы; многокомпонентность правовой системы; сочетание единства и дифференциации в структуре системы; важнейший элемент государственного суверенитета, законности и правопорядка; стабильность и динамизм; правовая система – управляющая и управляемая система и другие[78].

О.В. Танимов выделяет понятие правовой системы в узком и широком смысле. В соответствии с данной точкой зрения, правовая система в узком смысле слова представляет собой совокупность норм права, источников права и юрисдикционных органов конкретного государства (а иногда и его обособленной части). В более широком смысле включает также ряд других компонентов - правовую идеологию, правовую психологию, правовую культуру, правовую науку, иные, в т. ч. негосударственные правовые институты (адвокатура, нотариат, юридические фирмы, профессиональные сообщества юристов)[79]. Такое понимание правовой системы подтверждает комплексность данного понятия, охватывающего многообразие правовых явлений. Справедливо мнение С.С. Алексеева, согласно которому развитая правовая система функционирует как регулятор общественных отношений в своей целостности, в единстве, в сочетании правовых норм, институтов, отраслей[80]. Правовая система – это не только расчлененное, дифференцированное социальное образование, но и такое образование, все элементы которого интегрированы[81].

---

[77] Карташов В.Н. Общая теория правовой системы общества: учебник. М., 2023. С. 39.
[78] Там же. С. 39.
[79] Танимов О.В. Теория юридических фикций: дисс. ... доктора юрид. наук: 5.1.1. М., 2023. С. 139.
[80] Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 2: Специальные вопросы правоведения. М., 2010. С. 34.
[81] Там же. С. 35.

Таким образом, понимание сущности правовой системы создаёт основу для лучшего понимания финансовой системы не только из-за общности их признаков как систем, но и в связи с комплексом факторов, влияющих на становление, организацию и развития каждой из них, в частности, как категорий, определяющих национальные интересы России в тот или иной промежуток времени. Правовая система представляет собой не просто совокупность, а осмысленную и осознанную совокупность юридических явлений и общественного опыта той или иной общности людей, «управляющую» и «управляемую» систему, организующую общественные отношения, с одной стороны, и являющуюся «продуктом» общественной жизни, с другой стороны.

В отечественном законодательстве отсутствует легальное определение термина «финансовая система» так же, как отсутствует легальное определение термина «правовая система». Причины отсутствия легального определения термина «правовая система» видятся в его широте и многообразии аспектов изучения правовой действительности, что подтверждается отсутствием единства его понимания в научной литературе. Вместе с этим, в Конституции РФ данное понятие используется в контексте соотношения «международной правовой системы» и «национальной правовой системы» (ч. 4 ст. 15). Упоминание термина «финансовая система» в тексте Конституции РФ вовсе отсутствует.

Однако данный факт не может означать отрицание законодателем такой категории и её практического значения. Так, Конституция РФ закрепляет, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8); денежной единицей Российской Федерации является рубль, а обеспечение его устойчивости возложено на Центральный Банк РФ (ст. 75); особо подчёркивается, что финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения (ч. 2 ст. 41); на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 74); Правительство РФ

обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики (п. «б» ч. 1 т. 114); органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 133); Конституция РФ содержит нормы о бюджете и др.

Кроме того, в ведении Российской Федерации находятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития (п. «ж» и п. «з» ст. 71 Конституции РФ). Данные нормы указывают на многообразие элементов финансовой системы РФ и её комплексный (многосоставный) характер.

Перечисленные и иные нормы Конституции РФ формируют правовые основы функционирования финансовой системы России, закрепляя её отличительные особенности и включая её правовое регулирование в объём понимания «национальной правовой системы». Конституция РФ также содержит нормы, которые, хотя и косвенно, определяют важное место государственных внебюджетных фондов в финансовой системе РФ: медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ч. 1 ст. 41); гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат (ч. 7 ст. 75); формируется система пенсионного обеспечения в Российской Федерации (ч. 6 ст. 75); охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ч. 2 ст. 7) и иные нормы, которые указывают на высокую необходимость существования в финансовой системе России института государственных внебюджетных фондов.

Также термин «финансовая система» встречается (хотя и не раскрывается его значение) в законодательстве РФ[82]. Однако на современном этапе развития отечественного финансового права данный вопрос вовсе не является предметом безосновательных теоретических дискуссий, а имеет реальное практическое значение. Так, в современных статьях по вопросам развития финансовой системы отмечается, что особенно актуальной проблема сущности и структуры финансовой системы становится в настоящее время, «когда поднимаются вопросы обеспечения безопасности и устойчивости финансовой системы Российской Федерации»[83]. Данный тезис является верным, поскольку для определения круга субъектов, обеспечивающих безопасность, их полномочий, методов и средств обеспечения безопасности, перечня угроз безопасности, рисков при обеспечении безопасности и иных составляющих системы обеспечения безопасности в той или иной сфере необходимо, в первую очередь, чётко обозначить объект защиты и, соответственно, рамки, «поля» деятельности государства, граждан и их объединений в сфере, подлежащей защите.

Устойчивость финансовой системы Российской Федерации является одним из политических приоритетов, вопрос обеспечения которого не является одномоментным, а входит в число перманентных национальных интересов России. Так, Президент РФ В.В. Путин в своём Послании Федеральному Собранию в 2021 году сделал акцент на том, что особенно отмечаются успехи в сфере устойчивого развития элементов финансовой системы, в частности, Президент РФ подчёркивает: «В прошлом году мы значительно увеличили бюджетные расходы, при этом сохранили устойчивость государственных финансов. Правительство

---

[82] См, напр.: Федеральный закон от 13.10.2008 № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4698;
Федеральный закон от 02.04.2014 № 37-ФЗ «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1529.
Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (глава IV «Финансовая система обязательного пенсионного страхования») // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.
Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (глава IV Финансовая система обязательного социального страхования») // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

[83] Стричевский П.В., Савельев И.И. Обзор современных взглядов на понятие финансовой системы и ее состав // Индустриальная экономика. 2020. № 1. С. 23.

совместно с Центральным банком должны и дальше проводить ответственную финансовую политику»[84].

В Послании Федеральному Собранию в 2023 году Президент РФ чётко обозначил необходимость в приоритетном порядке решать вопросы устойчивости финансовой системы РФ в условиях непростой экономической и политической обстановки. Кроме того, было анонсировано создание специального государственного фонда, который будет оказывать необходимую поддержку ветеранам специальной военной операции (СВО), их семьям. Его задачей станет адресная, персональная помощь семьям погибших бойцов и ветеранам специальной военной операции. Он будет координировать предоставление социальной, медицинской, психологической поддержки, решать вопросы санаторно-курортного лечения и реабилитации, помогать в образовании, спорте, трудоустройстве, предпринимательстве, в повышении квалификации, в получении новой профессии[85]. И действительно, в связи с острой необходимостью социальной поддержки определённых категорий населения и решения обозначенных Президентом РФ задач уже в апреле 2023 г. появилась нормативная база для создания данного фонда[86].

Созданный фонд «Защитники Отечества» не является государственным внебюджетным фондом в контексте понимания данного института в БК РФ. Тем не менее, он имеет ряд общих с ГВФ черт: выполняет социальные задачи поддержки (участников СВО, их семей); предусмотрено строго целевое расходование денежных средств; закреплены конкретные доходы, собственное имущество; предписывается организовать многоуровневую систему управления фондом и координации его деятельности, по аналогии с государственными внебюджетными фондами (п. 3 Указа), и др.

---

[84] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 // Российская газета. 2021. № 87.

[85] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.02.2023 // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/70565 (дата обращения: 01.04.2025).

[86] Указ Президента РФ от 03.04.2023 № 232 «О создании Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции «Защитники Отечества» // СЗ РФ. 2023. № 15. Ст. 2660.

Доходы данного фонда представлены лишь бюджетными ассигнованиями федерального бюджета и добровольными пожертвованиями, что не делает данный фонд в полной мере независимым от государственного бюджета. Также фонд создаётся на основании Указа Президента РФ и, как уже говорилось, без внесения изменений в БК РФ в части появления нового государственного внебюджетного фонда. Представляется, что в будущем времени, если функции данного фонда будут расширяться, доходы его бюджета станут более разнообразными, стабильными и независимыми от государственного бюджета, а его деятельность будет необходима на постоянной основе, то фонд «Защитники Отечества» может стать государственным внебюджетным фондом.

Президент РФ в 2024 году также заявил о стремлении государства к объединению усилий мирового большинства для ответа на глобальные вызовы, в числе которых бурные трансформации мировой экономики, торговли, финансов, технологических рынков, когда рушатся многие прежние монополии и стереотипы, связанные с ними[87]. Кроме того, Президентом РФ обозначено намерение задать тенденцию к подготовке проекта бюджета не только на будущий год и плановый двухлетний период, но и «верстать все основные расходы, инвестиции дальше – на период до 2030 года. То есть, по сути, нам надо формировать шестилетний перспективный финансовый план развития страны, который мы, конечно же, будем дополнять новыми инициативами. Естественно, жизнь будет вносить коррективы»[88]. Представляется, что обозначенные тенденции и инициативы требуют формирования чётких границ правового регулирования финансовой системы РФ на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные периоды, а, следовательно, требуют более конкретного закрепления на законодательном уровне вопросов, определяющих сущность финансовой системы РФ, в первую очередь, понятия финансовой системы.

---

[87] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585 (дата обращения: 01.04.2025).
[88] Там же.

Для определения места государственных внебюджетных фондов в финансовой системе РФ представляется важным соотнести термины «система финансов» и «финансовая система». Е.В. Покачалова усматривает дискуссионность вопроса о составе звеньев (институтов) финансовой системы в том, что учеными-правоведами не проводится каких-либо отличий между сущностью понятий «финансовая система» и «система финансов»[89]. И действительно, в юридической литературе нами не были найдены дефиниции понятия «система финансов» в соотношении данной категории с категорией «финансовая система». Вместе с этим, некоторые учёные-экономисты разграничивают данные понятия.

Согласно позиции Г.Н. Куцури, система финансов – это совокупность групп однотипных денежных отношений, сформированных по признаку их функционального единства, объединённых общим денежным оборотом, целью которой является обеспечение всех субъектов этих отношений денежными ресурсами в объёмы и сроки, необходимые для их нормального (эффективного) функционирования[90]. В систему финансов данный автор включает финансы хозяйствующих субъектов (под ними имеются в виду денежные средства организаций), финансы государства и финансы населения. Эти три блока-подсистемы в их единстве и одновременно относительной независимости и образуют систему финансов.

В свою очередь, по мнению Г.Н. Куцури, финансовая система – это совокупность финансовых институтов (организаций, их структурных подразделений), взаимодействующих друг с другом с целью обеспечения наилучших условий формирования и использования фондов денежных средств[91]. В структуре финансовой системы выделяется подсистема государственных

---

[89] Покачалова Е.В. «Система финансов» и «Финансовая система», «Фонды денежных средств» и «Финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 141.

[90] Куцури Г.Н. Финансовая система региона: эффективность функционирования и регулирования: дисс. ... доктора эконом. наук: 08.00.10. Спб, 2000. С. 39.

[91] Там же. С. 46.

финансовых органов, с одной стороны, и подсистема негосударственных финансовых организаций, с другой стороны.

М.В. Романовский, О.В. Врублевская, Н.Г. Иванова определяют финансовую систему как встроенный элемент экономической системы, обслуживающий субъекты экономики, обладающие избытком или недостатком денежных средств[92]. Данные авторы включают в состав финансовой системы три подсистемы: государственные и муниципальные финансы (централизованные финансы), финансы хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств (децентрализованные финансы) и финансовых посредников, обеспечивающих функционирование финансовых рынков. Понятие системы финансов указанные авторы не раскрывают.

Однако в более раннем труде М.В. Романовский и О.В. Врублевская приводят определение понятия «система финансов». Система финансов в целом — это совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются различные денежные фонды[93]. В данном случае система финансов состоит из двух подсистем: финансы хозяйствующих субъектов и государственные и муниципальные финансы. Дефиниция понятия «финансовая система» в данном издании отсутствует, хотя авторы предлагают студентам по результатам изучения одного из параграфов разграничить понятия «финансовой системы» и «системы финансов»[94], что не представляется возможным в связи с отсутствием дефиниции или объяснения сущности понятия «финансовая система». При этом авторы отмечают, что финансовая система России состоит из двух укрупнённых подсистем: государственные и муниципальные финансы и финансы хозяйствующих субъектов[95].

Далее по тексту указанные авторы отмечают, что управляющая система — финансовая система — это совокупность финансовых институтов (учреждений), управляемая система — система финансов — совокупность денежных

---

[92] Финансы, денежное обращение и кредит: учебник для вузов; под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Н.Г. Ивановой. 4-е изд., испр. М., 2025. С. 182.
[93] Финансы, денежное обращение и кредит: учебник; под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М., 2006. С. 64.
[94] Там же. С. 70.
[95] Там же. С. 65.

отношений[96]. Таким образом, противоречия данного труда в разграничении терминов «финансовая система» и «система финансов» подтверждают сложность разграничения данных понятий не только для юридической, но и для экономической науки.

В другом труде экономисты М.В. Романовский и Г.Н. Белоглазова более чётко обозначают соотношение понятий «финансовая система» и «система финансов». Так, указанные авторы считают, что финансовая система более мобильна, чем система финансов. Финансовую систему они рассматривают в качестве совокупности финансовых рынков, посредников организаций (учреждений) и финансовых инструментов. В целом предназначение финансовой системы заключается в том, что она обеспечивает перераспределение (переток) ограниченных финансовых ресурсов от экономических субъектов, имеющих избыток этих ресурсов в определенный период времени, к экономическим субъектам, испытывающим недостаток в них[97]. Под системой финансов России названные авторы понимают «совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются различные денежные фонды (доходы)», считая при этом понятие «система финансов» развитием более общей категории - «финансы». Всю систему финансов России они подразделяют первоначально на две укрупненные подсистемы: государственные и муниципальные и финансы хозяйствующих субъектов[98].

Таким образом, в проанализированной экономической литературе отсутствует чёткость и единство в разграничении понятий «финансовая система» и «система финансов», присутствует смешение данных понятий, а большинство трудов по экономической науке вообще их не разграничивают, чаще употребляя термин «финансовая система». Вместе с этим, можно сделать вывод, что в представлении учёных-экономистов финансовая система представляет собой совокупность отношений по поводу централизованных и децентрализованных

[96] Финансы, денежное обращение и кредит: учебник; под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М., 2006. С. 87.
[97] Там же. С. 40.
[98] Там же. С. 36.

фондов денежных средств, тогда как система финансов включает в себя институты, управляющие данными отношениями, а также инфраструктурную составляющую, обеспечивающую организацию финансовых отношений.

Е.В. Покачалова подчёркивает, что в науке финансового права существует дискуссия по вопросу разграничения понятий «налоговая система» и «система налогов и сборов». При этом вопрос о разграничении понятий «финансовая система» и «система финансов» должного освещения не получил, хотя напрашивается проведение аналогии с проблемой разграничения понятий «налоговая система» и «система налогов и сборов»[99]. Несмотря на то, что проблема разграничения понятий «финансовая система» и «система финансов» была поднята Е.В. Покачаловой более десяти лет назад, с тех пор каких-либо юридических научных трудов, учебников и учебных пособий, в которых бы освещалась такая дискуссия, было бы приведено соотношение данных терминов, не появилось.

Е.Ю. Грачева и Э.Д. Соколова одними из первых в юридической литературе обратили внимание на разграничение понятий «налоговая система» и «система налогов и сборов», указав на то, что «налоговая система» – понятие более широкое, по сравнению, с термином система налогов и сборов и включили в характеристику налоговой системы не только систему налогов и сборов, но и принципы ее построения, закрепленные в существенных условиях налогообложения[100].

О.В. Болтинова также подчёркивает, что понятие «система налогов и сборов» следует отличать от понятия «налоговая система»[101]. Налоговая система – это совокупность установленных в государстве существенных условий налогообложения, которые в свою очередь определяются через следующие категории: принципы налогообложения; порядок установления и введения

---

[99] Покачалова Е.В. «Система финансов» и «Финансовая система», «Фонды денежных средств» и «Финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 141.

[100] См., напр.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Налоговое право: вопросы и ответы. 3-е изд., испр. и доп. М., 2001. С. 20; Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: учебник для среднего профессионального образования. 5-е изд., испр. и доп. М., 2021. С. 130.

[101] Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова (Болтинова О.В. – автор гл. 4 «Правовые основы системы налогов и сборов Российской Федерации»). 2-е изд., пересмотр. М., 2023. С. 75.

налогов; система налогов; порядок распределения налоговых поступлений между бюджетами разных уровней; права и обязанности участников налоговых отношений; формы и методы налогового контроля; ответственность участников налоговых отношений; способы защиты прав и интересов участников налоговых отношений. Отсюда следует, что система налогов является одним из элементов, подсистемой налоговой системы, и данные понятия, действительно, соотносятся как «общее» и «частное».

В Налоговом кодексе Российской Федерации (НК РФ) обозначена система налогов и сборов, которая представляет собой федеральные налоги и сборы, региональные налоги, местные налоги и сборы (ст. ст. 13 – 15 НК РФ)[102]. Также законодатель посчитал необходимым включить в гл. 2 НК РФ нормы о полномочиях законодательных органов субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований, представительного органа федеральной территории «Сириус» по установлению налогов и сборов; об информации о налогах и сборах; об общих условиях установления налогов и сборов; о специальных налоговых режимах.

Отсюда, по аналогии, может следовать вывод о соотношении понятий «финансовая система» и «система финансов» как «общего» и «частного». Однако закрепление такого различия на уровне законов и подзаконных актов, как отмечалось ранее, отсутствует, что, в первую очередь, связано с комплексным и мультикомпонентным характером самой финансовой системы, которая включает в себя в том числе отношения, связанные с обеспечением организации и функционирования налоговой системы Российской Федерации.

По мнению П.М. Годме, финансовые явления исследуются в глобальном аспекте (общая система государственных финансов, государственных расходов, инвестиций) при тех условиях, когда устанавливается характер влияния общественного богатства в форме денег на экономическую структуру и на конъюнктуру в том или ином государстве[103]. Когда дело касается отдельных

[102] Налоговый кодекс Российской Федерации (Часть I) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
[103] Годме П.М. Финансовое право / Пер. и вступ. статья д-ра юрид. наук, проф. Халфиной Р.О. М., 1978. С. 37.

финансовых операций (налогов, уплачиваемых тем или иным налогоплательщиком), существенное значение приобретает юридический аспект[104]. Таким образом, для П.М. Годме второстепенным является изучение понятия «финансовая система» как правовой категории и существенным является изучение конкретных вопросов правового регулирования конкретных отношений в рамках финансовой системы отдельно взятого государства.

Советский учёный в области финансового права Е.А. Ровинский отмечает, что финансовая деятельность Советского государства осуществляется при помощи единой финансовой системы, включающей в себя разные финансово-правовые институты. Наличие этих институтов обусловлено необходимостью применения различных форм и способов распределения и перераспределения национального дохода СССР[105]. В свою очередь, финансово-правовые институты представляют собой совокупность однородных финансово-правовых отношений, объединённых по признаку общности форм и методов мобилизации и расходования денежных средств[106].

Таким образом, Е.А. Ровинский определяет финансовую систему через совокупность финансово-правовых институтов, но не институтов в виде государственных органов, осуществляющих регулирующее воздействие, как это делают учёные-экономисты, а в контексте комплекса финансово-правовых отношений, составляющих различные подсистемы финансовой системы. Такими институтами (подсистемами) являются: бюджетная система; финансы социалистических предприятий и отраслей хозяйства; государственный кредит; государственное социальное страхование; государственное имущественное и личное страхование; краткосрочный и долгосрочный кредит[107].

С поправкой на то, что бюджет советского государства был единым и неделимым (Государственный бюджет), тем не менее, Е.А. Ровинский особенно

---

[104] Годме П.М. Финансовое право / Пер. и вступ. статья д-ра юрид. наук, проф. Халфиной Р.О. М., 1978. С. 38.
[105] Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права: монография. 2 е изд., стер. М., 2025. С. 46.
[106] Там же. С. 47.
[107] Там же. С. 47.

выделяет в финансовой системе фонды денежных средств, предназначенные для осуществления государственного социального страхования. Вспоминая анализ И.Л. Баевским деятельности страховых касс, который был приведён ранее в настоящем диссертационном исследовании, можно сделать вывод, что акцент на государственном социальном страховании как важной подсистеме финансовой системы СССР предопределяет высокую ценность государственных внебюджетных фондов как институтов финансовой системы современной России.

Кроме того, Е.А. Ровинский подчёркивает, что как совокупность экономических отношений советские финансы отражают обусловленное требованиями экономических законов социализма и закона стоимости разграничение денежных отношений, возникающих в сфере материального производства, и отношений, возникающих в процессе образования и использования общегосударственного фонда денежных средств[108]. Представляется, что таким образом данный исследователь описывает сущность понятия «финансовая система», представляя её в виде основных отношений в сфере общегосударственных финансов (в первую очередь, Государственный бюджет СССР) и бюджетов хозяйствующих субъектов (предприятий, иных организаций, населения), а также включая в состав финансовой системы институциональную подсистему – регулирующую систему, состоящую из органов государственного управления.

В другом труде Е.А. Ровинский определяет финансовую систему через перечисления следующих её элементов: бюджет; налоги; финансы отраслей народного хозяйства; государственный кредит, государственное страхование; краткосрочное и долгосрочное кредитование; финансовый контроль[109]. В целом, в перечисленные элементы данный исследователь вкладывает представления о них, с одной стороны, как о совокупности любых отношений, происходящих по поводу объектов правового регулирования, включение которых подразумевают

[108] Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права: монография. 2 е изд., стер. М., 2025. С. 134.
[109] Гурвич М.А., Ровинский Е.А. Лекции по советскому финансовому праву: для студентов ВЮЗИ (Е.А. Ровинский – автор темы 1 «Предмет и система советского финансового права»). М., 1953. С. 8.

перечисленные элементы, и, с другой стороны, как об органах государственной власти и организациях, являющихся участниками таких правоотношений, «управляющими» и «управляемыми» субъектами. Тем не менее, представляется, что сами разновидности выделяемых данным автором фондов денежных средств (бюджет; налоги; финансы отраслей народного хозяйства; государственный кредит, государственное страхование) в их материальном проявлении можно назвать «системой финансов» государства, которые лежат в основе финансовой системы государства и являются индикаторами её уровня развития, указывают на её особенность как национальной финансовой системы.

М.И. Боголепов рассматривает структуру советской финансовой системы в качестве совокупности четырёх: государственный бюджет; банковский кредит Государственного банка, финансы отраслей государственного хозяйства; финансы государственного социального страхования[110]. При этом М.И. Боголепов отмечает, что денежная оболочка финансовых ресурсов является агентом планового механизма, так как деньги служат орудием общей экономической политики, и денежное обращение, освобождённое от стихийных законов в сфере регулирования финансов государственных промышленных предприятий, оказывается подчинённым воздействию со стороны плана[111]. Следовательно, те четыре элемента финансовой системы, которые выделяет М.И. Боголепов, представляется возможным определить, как систему финансов, по поводу которой складываются особенные финансовые отношения, определяющие специфику функционирования финансовой системы советского государства. Такие отношения урегулированы как нормами финансового права, так и плановыми нормативами ввиду особенности командно-административной экономической системы.

Э.Д. Соколова, анализируя работы советских специалистов в области финансового права и, в частности, С.Д. Цыпкина, отмечает, что термин финансовая система понимается исследователями в двух значениях[112]. В первом значении

---

[110] Боголепов М.И. Советская финансовая система. М., 1945. С. 36.
[111] Там же. С. 39.
[112] Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2011. С. 10.

финансовая система определяется как совокупность и взаимосвязь различных групп финансовых отношений, каждая из которых имеет особенности в аккумуляции и использовании денежных фондов, играет различную роль в общественном воспроизводстве[113].

Во втором значении финансовая система представляется как совокупность органов и учреждений, т.е. как разветвлённая сеть специальных органов и учреждений, осуществляющих непосредственное руководство финансовой деятельностью государства[114]. Представляется, что такое двуединство в понимании финансовой системы, хотя и является, на первый взгляд, «компромиссным» вариантом, тем не менее, выводит государственные органы и органы государственной власти в отдельный институт финансовой системы, что не может представляться корректным, поскольку правовое воздействие государства происходит на любые звенья, подсистемы отношений в рамках финансовой системы, а потому такое воздействие не может быть тождественно понятию «финансовой системы» (в её понимании в экономической литературе) или являться её обособленной подсистемой, особенно, для целей её правового регулирования.

По вопросу сущности финансовой системы и системы финансов представляется справедливой точка зрения Е.В. Покачаловой и Н.И. Химичевой, которые отмечают, что финансовая система отражает внутреннее строение финансов, совокупность входящих в них взаимосвязанных звеньев (институтов), каждое из которых представляет специфическую группу финансовых отношений. Материальное выражение звеньев (институтов) финансовой системы составляют соответствующие их специфике денежные фонды — бюджетные, внебюджетные и так далее[115]. В данном контексте, исходя из точки зрения Н.И. Химичевой и Е.В. Покачаловой, можно определить, что понятию «финансовая система» соответствует экономический и правовой аспект финансовой системы, а понятию «система финансов» - материальный.

---

[113] Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983. С. 4.
[114] Там же. С. 5.
[115] Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2025. С. 29.

То есть система финансов является частью финансовой системы, её ядром, поскольку определяет фонды денежных средств, по поводу которых возникают, изменяются и прекращаются финансово-правовые отношения. Так, Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова считают, что на современном этапе в состав финансовой системы РФ входят: 1) бюджетная система, состоящая из государственных бюджетов (федерального и бюджетов субъектов РФ) и местных бюджетов муниципальных образований; 2) внебюджетные целевые государственные фонды; 3) финансы предприятий, организаций, учреждений; 4) финансы страхования; 5) кредит (государственный, муниципальный и банковский)[116].

Подобный взгляд на структуру финансовой системы отражён и в работах Ю.А. Крохиной. Однако у данного автора несколько иное понимание сущности финансовой системы: финансовая система государства представляет собой систему форм и методов аккумулирования, распределения и использования фондов денежных средств государства, муниципальных образований, а также предприятий, учреждений, организаций, отраслей народного хозяйства[117]. Представляется, что данное определение несколько сужает финансовую систему, по сравнению с рассмотренными ранее дефинициями, поскольку не включает в себя саму систему финансово-правовых отношений в рамках финансовой системы, не выделяет самостоятельность звеньев финансовой системы, хотя косвенно указывает на систему финансов в составе финансовой системы. Достоинство данной дефиниции заключается в том, что автором выделяются формы и методы аккумулирования, распределения и использования фондов денежных средств как самостоятельный аспект обеспечения функционирования финансовой системы.

И.В. Рукавишникова выделяет следующие звенья финансовой системы: 1) бюджетная система государства; 2) система внебюджетных государственных и муниципальных фондов; 3) финансы коммерческих и некоммерческих организаций; 4) финансы страхования; 5) кредитная система; 6) финансы

[116] Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2025. С. 29.
[117] Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. 6-е изд., перераб. М., 2021. С. 19.

физических лиц[118]. Представляется, что такое расширенное понимание структуры финансовой системы (с включением в её состав финансов физических лиц) в современных условиях её развития соответствует реальным тенденциями конвергенции «частного» и «публичного» в праве, в том числе в финансовом праве.

Так, например, для финансирования различных учебных, научно-технических, производственных и иных проектов в рамках Московского международного медицинского кластера создан специализированный Фонд, который аккумулирует частные и публичные финансы, распределяет их между различными проектами, контролирует использование денежных средств[119]. Подобная конвергенция частных и публичных правоотношений, а, следовательно, частных и публичных основ правового регулирования является новым вызовом для финансовой системы России и правового регулирования ряда финансовых отношений, поскольку совместное использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств требует создания эффективных правовых механизмов их образования, распределения и использования, финансового контроля, в первую очередь, за их использованием.

По мнению А.Ю. Ильина, в зарубежной литературе имеется определение «финансовая система», отличающееся от сложившегося в российской юридической науке представления, суждения о названной категории. Финансовая система определяется как совокупность рынков и других инструментов, используемых для заключения финансовых сделок, обмена активами и рисками. При всем прагматизме этого определения оно несколько односторонне, так как отражает только институциональную основу рыночной стороны финансовой системы, в нем не учтены действия финансовых институтов государства, их роль в общественном секторе экономики, направленная на формирование, распределение и использование фондов денежных средств[120]. И действительно, данное определение

---

[118] Финансовое право: учебник / отв. ред. И.В. Рукавишникова. 3 е изд., перераб. и доп. М., 2025. С. 15.

[119] Алехин В.А., Морозова Н.С. Правовые основы фондового способа финансирования инновационной фармацевтики в целях реализации Стратегии «ФАРМА-2030» // Евразийский юридический журнал. 2024. № 12 (199). С. 267.

[120] Финансовое право: учебник для академического бакалавриата; под ред. А.Ю. Ильина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 101.

сложно применить для определения сущности финансовой системы для целей финансово-правого регулирования, поскольку оно более подходит для частноправового понимания отношений, складывающихся в рамках финансовых рынков.

Исследователи-экономисты А.Г. Грязнова и Е.В. Маркина подчёркивают: «Несмотря на то, что финансовая система – это совокупность объективно существующих финансовых отношений, тем не менее, на состав её сфер влияют степень развития этих отношений в обществе и развитие научных взглядов по вопросам сущности финансов»[121]. Так, указанные авторы считают, что на современном этапе не представляется возможным включать личное, имущественное страхование, страхование доходов в состав финансовой системы, поскольку после перехода к рыночной экономике произошла его демонополизация, поменялись представления о страховании в сторону его понимания как дополнительного метода защиты рисков, выведенного из-под полного обеспечения государством.

Несмотря на дискуссионность приведённой точки зрения А.Г. Грязновой и Е.В. Марковой, стоит согласиться с тем, что финансовая система является динамичной категорией, на развитие которой влияет формирование новых общественных отношений, изменение существующих, отмирание изживших себя. На такие метаморфозы общественных отношений, в свою очередь, влияют множество объективных факторов, в том числе переход России к развитию процесса цифровизации экономики. В 2017 г. отмечалось, что низкий уровень инноваций и неразвитость бизнеса, а также недостаточно развитые государственные и частные институты и финансовый рынок являются «узкими» местами для конкурентоспособности России на глобальном цифровом рынке[122]. Такая цель по прошествии ряда лет остаётся актуальной, является стратегически долгосрочной и требует от финансовой системы России соответствовать новым

[121] Финансы: учебник для студентов высших учебных заведений; под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2011. С. 37.
[122] Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика» // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

вызовам и угрозам, прорабатывать систему рисков при достижении определённых целей, что предопределяет необходимость гибкого финансово-правового регулирования, а также разработку правовых механизмов государственно-частного партнёрства, государственно-частного финансирования инновационных проектов, несмотря на формальное завершение программы «Цифровая экономика» в 2024 году.

Е.Ю. Грачёва отмечает: «Состав финансовой системы показывает, что в её формировании в условиях развития рыночной экономики используется зарубежный опыт. Так, в результате стали создаваться различные внебюджетные фонды и соответствующие им правовые институты»[123]. Государственные внебюджетные фонды стали неотъемлемым звеном финансовой системы Российской Федерации, поскольку финансовая система нашего государства была готова к их принятию. В современной науке финансового права существуют различные взгляды на сущность государственных внебюджетных фондов и их место в финансовой системе России, что порождает в том числе дискуссионность вопроса о разграничении института государственных внебюджетных фондов с иными публичными образованиями, которые могут именоваться как «фонд», «внебюджетный фонд» и использовать средства публичных финансов (в частности, уже упоминаемый фонд «Защитники Отечества»).

Неясность в определение места государственных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации вносят в первую очередь положения самого БК РФ. Так, в ст. 10 БК РФ закреплено, что к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты; бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов. В приводимой же ранее научной и учебной литературе структуре финансовой системы РФ государственным

[123] Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачёва, О.В. Болтинова (Е.Ю. Грачёва - автор гл. 1 «Правовые основы финансовой деятельности»). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 18.

внебюджетным фондам отведено место, отдельное от федерального, региональных и местных бюджетов.

В данном положении БК РФ видится также несовместимость по семантике слов «бюджетный» и «внебюджетный». Кроме того, это противоречит самой сущности и целям создания внебюджетных фондов. Как отмечает М.Л. Седова, механизм формирования и использования государственных внебюджетных фондов, изначально рассматриваемый как страховой, принципиально иной, чем бюджетный механизм[124]. Дело в том, что страховой механизм предусматривает четкую связь между доходами и расходами страховых фондов, а доходы должны определяться исходя из оценки вероятности предстоящих выплат. В свою очередь, бюджетный механизм предусматривает обезличивание поступающих в бюджетный фонд средств, многоцелевой характер использования средств.

Важно заметить, что М.Л. Седова в 2007 году настаивала на том, что многие принципы бюджетной системы, закреплённые в БК РФ, не могут быть реализованы при формировании и использовании государственных внебюджетных фондов[125]. В частности, данный исследователь ведёт речь о следующих принципах: принципе разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов. Однако уже в апреле 2007 г. в статьи 30, 31, 31.1 БК РФ были включены государственные внебюджетные фонды, и таким образом законодатель распространил действие указанных выше принципов на бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Представляется, что законодатель для удобства регулирования бюджетов государственных внебюджетных фондов ввёл юридическую фикцию, распространив ряд положений БК РФ (в том числе и принципы бюджетной системы РФ), касающихся бюджетной системы, на государственные внебюджетные фонды

---

[124] Седова М.Л. Государственные внебюджетные фонды и бюджетное законодательство Российской Федерации // Финансы и кредит. 2007. № 14 (254). С. 31.
[125] Там же. С. 32.

для удобства их правового регулирования, в частности, разработки и принятии законов о бюджетах ГВФ, исполнения законов о бюджетах, составления и утверждения отчётности об их исполнении. Считаем, что данное решение может быть объяснено отсутствием отдельного закона, раскрывающего общие принципы организации и единую правовую природу фондов, которые создаются в Российской Федерации вне бюджетов любых уровней.

Кроме того, О.В. Болтинова отмечет, что порядок составления, представления и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 145 БК РФ) совпадает с процедурой составления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета на очередной финансовый год. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством (ст. 148 БК РФ). По истечении финансового года составляется отчет об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда (ст. 149 БК РФ) органом управления фонда и представляется Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию РФ в форме федерального закона. Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется органами, обеспечивающими контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы РФ[126].

Однако в связи с отсутствием единства закрепления финансово-правовой природы категории «государственный внебюджетный (целевой, социальный) фонд», в науке возникают точки зрения, когда к государственным внебюджетным фондам относят иные фонды публичных финансов. В первую очередь, данный парадокс связан с отсутствием легального понятия государственного (целевого, социального) внебюджетного фонда.

В ст. 144 БК РФ раскрывается состав бюджетов государственных внебюджетных фондов: бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов. К бюджетам

[126] Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры. 3-е изд., пересмотр. М., 2018. С. 53.

государственных внебюджетных фондов РФ относятся бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ, бюджет Фонда пенсионного и социального страхования РФ (Социального фонда России), а бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Отсюда следует, что законодатель казуистично, через перечень, закрепил сущность категории «государственный внебюджетный фонд» в законодательстве. Важным является факт отсутствия указания на то, что данный перечень является исчерпывающим (закрытым), что, как представляется, порождает варианты отнесения различных фондов денежных средств на уровне органов государственной власти к государственным внебюджетным фондам.

При этом стоит оговориться и отметить, что перечисление действующих в настоящее время государственных внебюджетных фондов в БК РФ можно также трактовать и как закрытый перечень ГВФ в силу отсутствия универсального законодательного определения их понятия и сущности и закрепления порядка создания новых ГВФ. Так, в Энциклопедии российского финансового права О.А. Ногина указывает, что единое законодательное определение государственных внебюджетных фондов впервые появилось в 1998 году в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6, 13 и 143), а затем и в первой части Налогового кодекса РФ (ст. 11). Однако в дальнейшем законодатель отказался от легального определения государственного внебюджетного фонда, закрепив в БК РФ (ст. 144) их исчерпывающий перечень[127].

В первой редакции БК РФ (начала действовать с 01.01.2000) закреплялось, что государственный внебюджетный фонд - форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (ст. 6). В ст. 13 было дано более развёрнутое понятие: государственный внебюджетный фонд - фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное

[127] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина (О.А. Ногина – автор статьи «Государственные внебюджетные фонды»). М., 2024. С. 155.

обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. При этом в первой редакции НК РФ (часть первая), которая начала действовать с 01.01.1999, встречался термин «государственные социальные внебюджетные фонды» (напр., в ст. 13). Во второй редакции первой части НК РФ (начала действовать с 17.08.1999), в ст. 11, было закреплено следующее определение государственных внебюджетных фондов: внебюджетные фонды - государственные внебюджетные фонды, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством.

Представляется, что первоначально закреплённые в БК РФ определения понятия «государственные внебюджетные фонды» не отражали их специфики как особых юридических лиц публичного права, их организационно-правовую форму. Вместе с этим, законодатель в первой редакции БК РФ ограничил направления деятельности государственных внебюджетных фондов, что, соответственно, явно не позволяло создавать иные государственные внебюджетные фонды, реализующие направления государственной политики, например, в сфере науки, культуры, коммунальной инфраструктуры. В НК РФ законодатель вообще отождествил понятия «внебюджетный фонд» и «государственный внебюджетный фонд». Считаем, что исключение из БК РФ определения понятия «государственные внебюджетные фонды», не отражающего в полной мере финансово правовую природу данного института, наоборот, даёт возможность для закрепление нового, универсального, понятия ГВФ и не исчерпывает их потенциальный перечень фактически созданными на сегодняшний день ГВФ.

Х.В. Пешкова считает, что государственный внебюджетный фонд — это фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь[128]. С данным подходом соглашается

[128] Пешкова (Белогорцева) Х.В. Бюджетное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2026. С. 123.

П.А. Левчаев[129]. Более развёрнутое определение государственных внебюджетных фондов приводит О.А. Ногина, определяя его сущность через понятие бюджета государственного внебюджетного фонда[130]. Под таковым бюджетом О.А. Ногина понимает публичный фонд денежных средств, образуемый в рамках бюджетной системы Российской Федерации, организационно обособленный от федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, управляемый специально созданными государством юридическими лицами и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение по болезни, по инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Заслуживает внимания и авторское понимание сущности государственных внебюджетных фондов, данное И.В. Бит-Шабо. Так, по мнению данного автора, государственный социальный внебюджетный фонд – некоммерческая организация, осуществляющая основанную на Конституции РФ и иных нормативных правовых актах публичную финансовую деятельность в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования[131]. Представляется, что термин «некоммерческие организации» стоит рассматривать не в строгом соответствии со ст. 50 ГК РФ[132], иначе это противоречило бы финансово-правовой природе государственных внебюджетных фондов. При этом стоит отметить, что схожесть государственных внебюджетных фондов с некоммерческими организациями прослеживается: и те, и другие не имеют целью извлечение прибыли и создаются для удовлетворения общественных потребностей, социальной поддержки и защиты населения, т.е. являются производителями социальных услуг.

---

[129] Левчаев П.А. Внебюджетные фонды: учебное пособие. М., 2018. С. 29.
[130] Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. М., 2012. С. 26.
[131] Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. Саратов, 2015. С. 13.
[132] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Термином «государственный социальный внебюджетный фонд» оперирует также Конституционный суд Российской Федерации, однако такую формулировку удалось обнаружить лишь в одном из актов КС РФ[133]. Следовательно, понятие «государственный социальный внебюджетный фонд», хотя и не находит отражения в действующем законодательстве, тем не менее, соответствует духу Конституции РФ, в частности ст. 7 Конституции РФ, а также отражает направленность деятельности ныне существующих ГВФ. Не случайно О.Е. Кутафин отмечает, что социальная сфера является важным объектом конституционного воздействия, а способы конституционного воздействия на неё имеют особенности, которые объясняются специфическим местом социальных процессов в структуре общественных отношений, а потому такое воздействие осуществляется путём установления целей деятельности государства в данной сфере[134].

Представляется, что КС РФ в анализируемом судебном акте использует приставку «социальные» к государственным внебюджетным фондам для того, чтобы подчеркнуть их основную цель создания и закрепления в БК РФ, подчеркнуть ту сложность регулирования социальных потребностей ввиду их быстрого изменения, на которую указывает О.Е. Кутафин. В частности, КС РФ отмечает, что для законодательного воплощения принципов тарифообложения, исходя из конституционных принципов социального государства, необходимо осуществить дополнительное правовое регулирование, в частности обеспечить соотносимость (эквивалентность) уплачиваемых сумм страховых взносов и получаемого страхового обеспечения[135]. Данный вывод подчёркивает, что страховые взносы в государственные внебюджетные фонды являются целевыми и должны соответствовать их социальному назначению, отличному от доходов федерального, региональных и местных бюджетов.

Ранее было сказано, что некоторые авторы к числу государственных внебюджетных фондов относят и иные, не обозначенные в БК РФ, фонды

---

[133] Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 № 18-П // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 353.
[134] Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 172.
[135] Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 № 18-П // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 353.

денежных средств. Так, например, П.А. Левчаев рассматривает такие внебюджетные фонды, образуемые в разное время на государственном уровне, как Фонд президентских программ, Государственный фонд конверсии, Внебюджетный фонд развития исполнительного производства и иные[136]. Представляется, что П.А. Левчаев, чтобы отделить данные фонды от традиционных ГВФ, называет их просто «внебюджетные фонды», без приставки «государственные». Однако данные внебюджетные фонды похожи на закреплённые в БК РФ государственные внебюджетные фонды: имеют различные источники финансирования, образованы обособленно от государственного бюджета, имеют целевую направленность.

Следовательно, возникает вопрос целесообразности ограничения законодателем круга ГВФ Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Фондом пенсионного и социального страхования РФ (Социальным фондом России) и территориальными фондами обязательного медицинского страхования. Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова отмечают, что Бюджетный кодекс РФ определяет правовые основы деятельности именно социальных государственных внебюджетных фондов[137]. Однако понятие «социального государственного внебюджетного фонда» в законодательстве также отсутствует, поэтому приходится только догадываться, какой внебюджетный фонд относится к категории социальных, а какой нет. Тем не менее представляется, что законодатель действительно закрепил правовой статус базовых социальных ГВФ, которые должны действовать постоянно, цели их деятельности будут актуальны всегда, вне зависимости от каких-либо политических, экономических условий. Так, например, в отличие от рассматриваемых Фондов, Внебюджетный фонд развития исполнительного производства был временным и предназначался для финансирования мероприятий, связанных с исполнительным производством, и был упразднён по окончании реализации мер, предусмотренных Постановлением Правительства РФ[138].

---

[136] Левчаев П.А. Внебюджетные фонды: учебное пособие. М., 2018. С. 96, 97, 100.
[137] Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2025. С. 284.
[138] Постановление Правительства от 26.06.1998 г. № 659 «Об утверждении Положения о внебюджетном фонде развития исполнительного производства» // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3181.

Представляется, что временным характером данного фонда объясняется отсутствие закрепления правовых основ его деятельности в БК РФ. Тем не менее такой подход законодателя ослабляет гарантии функционирования иных внебюджетных фондов, которые, если и создаются не как временные, могут быть упразднены в любой момент на уровне подзаконных актов, и на уровне тех же подзаконных актов могут быть изменены правила образования, распределения и использования фондов денежных средств таких организаций без определённого финансово-правового статуса.

В этой связи Е.А. Бочкарева справедливо выделяет проблему неоднозначной трактовки понятия «государственный внебюджетный фонд», считает, что необходимо разграничивать понятия «государственный внебюджетный фонд» и «государственный внебюджетный социальный фонд», отмечая, что первое понятие по своему юридическому и экономическому содержанию шире второго, что внебюджетные социальные фонды – это всего лишь одна из разновидностей государственных внебюджетных фондов денежных средств[139]. Е.А. Бочкарёва в этой связи также усматривает практическую проблему правового регулирования различных «фондов», образуемых государством: более логично рассматривать целевые бюджетные фонды как составную часть бюджета, специфическое «исключение из правил», обусловленное объективными обстоятельствами, а внебюджетные фонды – федеральные, региональные, муниципальные – как самостоятельное звено финансовой системы, напрямую в неё входящее[140]. Представляется, что меры по более чёткому универсальному, а не казуистичному, законодательному разграничению (категорированию) обособленных или входящих в состав бюджетов «фондов» имеют важное значение для распространения тех или иных принципов, правил образования, распределения и использования фондов публичных финансов, определяя степень их обособленности от бюджетов

[139] Бочкарева Е.А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. М., 2014. С. 45.
[140] Там же. С. 46.

различного уровня, организационного единства и самостоятельности, в том числе в случае наличия «исключений из правил».

Многоаспектность правовой системы государства, как и финансовой системы государства, объясняется подверженностью данных явлений влиянию общественных отношений, складывающихся в различных сферах жизни общества (социальной, политической, экономической, духовной). Кроме того, правовая система и финансовая система одновременно отражают и влияют на формирование соответствующих сторон понимания «культуры общества» в различные временные периоды.

Представляется, что причины, не позволяющие, пусть и не навсегда, но хотя бы на длительное время закрепить понятия «правовая система» и «финансовая система» на уровне Конституции РФ или федеральных законов, обусловлены нежеланием законодателя ставить себя в определённые рамки, поскольку многообразие явлений общественной жизни, формирующих правовую систему и систему финансов, их динамизм не позволяют определить те сферы общественной жизни, в которых государство будет или не будет осуществлять финансового-правовое регулирование, не позволяют определить характер и степень такого государственного вмешательства. Одним из актуальных примеров являются отношения, связанные с цифровыми финансовыми активами и криптовалютой, разработкой механизма правового регулирования которых сейчас вынуждены заниматься многие государства.

Дискуссионным и мало изученным в научной экономической и юридической литературе остаётся вопрос соотношения категорий «финансовая система» и «система финансов». Вместе с этим, как представляется, система финансов является ядром финансовой системы и неким индикатором, который раскрывает многообразие тех фондов денежных средств, по поводу образования, распределения, использования которых, контроля за законностью и, в идеале, эффективностью и целесообразностью данных процессов возникают, изменяются и прекращаются финансово-правовые отношения. Финансовая система представляет собой упорядоченную и организованную совокупность

общественных отношений, которые складываются в рамках различных её подсистем (звеньев), связанных с механизмами и методами образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, опосредованными степенью государственного влияния на данные процессы, различными формами и видами контроля и надзора за данными процессами.

Так, изменяется ценность благ, по поводу которых возникают, изменяются и прекращаются общественные отношения, а, следовательно, и правоотношения, финансово-правовые отношения; соответственно, изменяется характер общественного взаимодействия, способы общественного взаимодействия, сама значимость тех или иных общественных отношений для урегулирования их нормами права. Н.М. Артёмов, Е.Ю. Грачёва, А.А. Ситник в этой связи отмечают закономерность: составляющие предмет отрасли российского финансового права общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления публичной финансовой деятельности, детерминируются господствующей в обществе моделью экономики[141]. Следовательно, трансформация тех или иных общественных отношений неизбежно ведёт к реагированию государства на новые вызовы, определяемые степенью реальной или потенциальной значимости новых общественных отношений, трансформации уже существующих общественных отношений для формирования национальных интересов государства.

Из анализа современной структуры финансовой системы Российской Федерации можно сделать вывод, что государственные внебюджетные фонды являются важным и самостоятельным её звеном. Тем не менее на них распространяется целый ряд положений БК РФ, связанных с бюджетным регулированием, что представляется правовой фикцией, введённой законодателем для удобства правового регулирования финансовой деятельности ГВФ и универсальности процесса правоприменения.

---

[141] Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой (Е.Ю. Грачева, Н.А. Артемов, А.А. Ситник – авторы гл. 1 «Финансовое право в условиях цифровизации»). М., 2023. С. 11.

К.С. Бельский отмечает, что под элементом (частью) финансовой системы следует понимать финансово-правовой институт, имеющий материальное (предметное) содержание. Каждый такой институт характеризуется правовыми, экономическими свойствами, а некоторые из институтов (например, бюджетная система) и политическими свойствами. Представляется, что каждый из институтов финансовой системы выполняет определенную функцию: либо фонда денежных средств (таковы бюджеты всех уровней, финансы предприятий), либо метода, способствующего нормальной работе финансовой системы государства, в частности, мобилизации денежных средств в соответствующие фонды государства или, напротив, законному и рациональному расходованию денежных средств их этих бюджетов в интересах общества и государства[142]. Бесспорным является определение сущности государственных внебюджетных фондов как института (элемента) финансовой системы России, финансово-правового института, деятельность которого урегулирована нормами финансового права. Однако остаётся нерешённым вопрос, является ли перечень государственных внебюджетных фондов, данный в БК РФ, исчерпывающим, или же законодатель таким образом обозначил лишь базовые и постоянно действующие социальные ГВФ.

Представляется, что перечень ГВФ может быть шире перечня, закреплённого в БК РФ, поскольку современные условия цифровизации экономики, новые векторы государственной политики требуют материального обеспечения ряда задач, эффективность и своевременность решения которых за счёт средств федерального, региональных или местных бюджетов могут быть поставлены под вопрос в связи с необходимостью учёта большого разнообразия источников доходов, направленности расходов и иных показателей, требующих детальной проработки при составлении проекта бюджета в рамках бюджетного процесса. Так, например, одной из тенденций государственной политики России является поддержка социального предпринимательства - предпринимательской

[142] Финансовое право: учебник для бакалавров / под ред. И.А. Цинделиани (К.С. Бельский – автор гл. 1 «Финансовая деятельность государства и муниципальных образований»). 3-е изд. М., 2016. С. 27.

деятельности, направленной на достижение общественно полезных целей, способствующей решению социальных проблем граждан и общества[143].

Как отмечается Счётной палатой РФ в Отчёте за 2024 год, в настоящее время имущественная поддержка малого и среднего бизнеса на федеральном уровне осуществляется за рамками стратегического целеполагания: целевые показатели, характеризующие результаты этой поддержки, в документах стратегического планирования не установлены. Отсутствуют такие результаты и в госпрограммах большинства субъектов Российской Федерации. Это приводит к незаинтересованности уполномоченных органов власти в увеличении масштабов и повышении качества оказания такой поддержки. Реализуемые меры в целом носят точечный характер и охватывают не более 0,33 % общей численности субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП)[144].

Важно также обратить внимание на то, что Счётной палатой РФ отмечена недостаточная информационная поддержка субъектов МСП. Единая информационная система, содержащая консолидированную информацию о секторе МСП, мерах его поддержки и результатах их предоставления, отсутствует. Информация, размещенная на информационных ресурсах ответственных органов на федеральном и региональном уровнях, носит фрагментарный характер и не охватывает в полном объеме вопросы[145]. При этом из года в год отсутствуют выводы Счётной палаты РФ в срезе проверки финансирования социального малого и среднего предпринимательства, что, по нашему мнению, свидетельствует об отсутствии соответствующей информации и фактической неспособности федеральных и региональных органов власти осуществить планирование и исполнение такой поддержки за счёт средств федерального, региональных и местных бюджетов.

---

[143] Пункт 7 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24.07.2007 № 209-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

[144] Отчёт о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2024 году // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/d34/r9je39e5z05455o9ksar608z6j12jwad.pdf (дата обращения: 03.05.2025).

[145] Отчёт о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2023 году // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/b0b/2s9l597z2ddcymmd4c34y25090vcvatc.pdf (дата обращения: 03.05.2025).

В настоящее время оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, признанным социальными предприятиями с учетом дополнительно установленных субъектами Российской Федерации категорий граждан и видов деятельности, осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов (ч. 2 ст. 24.1. ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»). Важно подчеркнуть, что те направления деятельности социального предпринимательства, которые предусмотрены современным законодательством, очень близки цели деятельности государственных (социальных) внебюджетных фондов по реализации социальной функции государства: деятельность по оказанию социально-медицинских услуг; деятельность по оказанию социально-трудовых услуг; деятельность по организации отдыха и оздоровления инвалидов и пенсионеров и др. (п. 2 ч. 1 ст. 24.1. ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»).

Таким образом, И.В. Бит-Шабо справедливо отмечает, что, если финансовая система - это совокупность специально ориентированных денежных фондов, то государственные внебюджетные фонды являются таковыми, аккумулируя внутри себя денежные средства в целях финансового обеспечения пенсионной, социальной и медицинской сфер. При этом государственные внебюджетные фонды являются и органами, обладающими специальной компетенцией, осуществляющими финансовую деятельность[146]. Исходя из изложенного, государственные внебюджетные фонды не только отличаются спецификой образования, распределения и использования той части публичных финансов, которая не зависит от федерального, региональных и местных бюджетов, но и являются особым органом управления публичными финансами, что предполагает наделение их определёнными властными полномочиями, которые должны реализовываться в контексте эффективного обеспечения осуществления ими

[146] Бит-Шабо И.В. О роли и месте государственных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 43.

основных направлений государственной политики, в первую очередь, социальной политики.

Для возможности образования новых государственных внебюджетных фондов и унификации правового статуса уже существующих, предлагается дать легальные понятия государственному внебюджетному фонду, а также государственному социальному внебюджетному фонду, которые подчёркивали бы их самостоятельность как отдельного звена финансовой системы России. Также необходимо прямо закрепить в БК РФ положение о возможности создания иных ГВФ в соответствии с определёнными принципами и нормами права, которые также должны быть обозначены либо в БК РФ, либо, что было бы наиболее целесообразно, в отдельном законе. Кроме того, представляется верным ввести отдельную организационно-правовую форму – «государственный внебюджетный фонд» как одного из юридических лиц публичного права.

По нашему мнению, государственный внебюджетный фонд (ГВФ) представляет собой особый вид юридических лиц публичного права и управляемые ими фонды денежных средств, которые образуются вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначены для реализации определённых на основании актов стратегического планирования постоянно значимых для устойчивого социально-экономического развития государства целей государственной политики, имеют собственные источники доходов и конкретные целевые расходы. Государственный социальный внебюджетный фонд (ГСВФ) - особый вид юридических лиц публичного права и управляемые ими фонды денежных средств, которые образуются вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, имеют собственные источники доходов и конкретные целевые расходы, деятельность которых направлена на обеспечение реализации конституционных прав граждан на обязательное социальное, пенсионное, медицинское страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь, различные виды социальной поддержки и эффективное обеспечение социальными услугами.

Кроме того, для полноты и единообразия правового регулирования деятельности ГВФ и ГСВФ (как их особой разновидности) необходимо принятие отдельного федерального закона «Об общих принципах организации государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации», который будет находиться во взаимосвязи с положениями БК РФ. В него представляется важным включить, в первую очередь, нормы-дефиниции основных понятий, принципы организации деятельности и принципы управления ГВФ, отличительные особенности организационно-правовой формы «государственный внебюджетный фонд», основные цели деятельности и решаемые задачи, порядок образования, распределения и использования денежных средств ГВФ, не противоречащий положениям БК РФ, с внесением соответствующих изменений в БК РФ.

1.3. Государственные внебюджетные фонды в системе обеспечения экономической безопасности и устойчивого социально-экономического развития России.

Политика современных государств по различным направлениям сроится на концепции осознания ряда приоритетов национальной политики, система защиты которых определяет правовое регулирования во всех сферах жизни общества, которые в разной степени, с учётом ранжирования рисков, обязаны отвечать новым вызовам, внутренним и внешним, предотвращать угрозы в целях недопущения дестабилизации отношений в отдельно взятой сфере, за счёт чего обеспечивается общая безопасность личности, общества и государства. Такие концепции, доктрины, стратегии и иные плановые документы считаются ядром правового обеспечения национальной безопасности государства, с учётом его политического, исторического, социального, культурного, экономического опыта, сложившейся национальной правовой системы, характера и степени участия в международных отношениях в контексте осознания государством своего положения в системы мирового порядка и, в частности, в системе международного правопорядка.

Представляется, что именно в таких условиях необходимости учёта общественного интереса, превалирующего над личным (частным), при определении правового поля регулирования новых общественных отношений в условиях экономической революции, остро возникли проблемы обеспечения общественной экономической и социальной безопасности. При реализации идеи обеспечения безопасности реальной становится в том числе защита индивида, неотделимого от общества, от правил «большинства», подвергается оценке и переосмыслению способность государства создать сбалансированную систему защиты прав и свобод граждан, различных по своему социально-экономическому положению. Так, в Генеральном регламенте Петра I от 28.02.1720 обосновываются причины, по которым были учреждены коллегии как отраслевые органы государственного управления, пришедшие на смену системе управления с помощью приказов[147].

Основной целью упорядочения системы отраслевого государственного управления Петром I было создание организационных и правовых основ деятельности таких органов, как обозначено в Генеральном регламенте, «…ради порядочнаго управления государственных своих дел, и исправного определения и исчисления своих приходов, и поправления полезной юстиции и полиции (то есть в расправе судной и гражданстве), такожде ради возможного охранения своих верных подданных, и содержания своих морских и сухопутных войск в добром состоянии, також коммерций, художеств и мануфактур, и доброго учреждения своих морских и земских пошлин, и ради умножения и приращения рудокопных заводов и прочих государственных нужд, следующие к тому потребные и надлежащие государственные коллегии учредит». Таким образом, Петром I важность защиты подданных от ряда угроз в различных сферах виделась в комплексной правовой регламентации и единой организации деятельности органов государственного управления различными сферами государственной и общественной жизни, в том числе в области государственных доходов и расходов,

[147] Генеральный регламент или Устав от 28.02.1720 (3534) // Полное собрание законов Российской империи. Т. 6. 1830. С. 141.

экономической деятельности (Камер-коллегия, Коммерц-коллегия, Штатс-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Ревизион-коллегия).

В научных трудах И.И. Янжула, подготовленных в XIX веке, можно встретить термин «общественная безопасность», в частности, при описании сборов, которые взымались государствами Европы в отрасли горной промышленности, по утверждению И.И. Янжула, со средневековых времён, и продолжали взыматься в XIX веке, а именно, сбора на содержание фискальной администрации, которая наблюдала «за соблюдением со стороны горных предпринимателей правил, установленных в интересах общественной безопасности»[148]. Следовательно, И.И. Янжул подтверждает, что государства на протяжении ряда веков осознавали важность обеспечения общественной безопасности, в частности, в сфере труда как основного из экономических ресурсов и, что наиболее примечательно, за счёт таких сборов в казну государства, расходование которых предполагало целевой характер.

Так, И.Х. Озеров, анализируя изменения в зарубежном законодательстве конца XIX века о включении государства в число наследников умершего и о налоге на наследство, отмечает, что в немецкой литературе возникал даже вопрос дать суммам, полученным от налога на наследство, специальное назначение, образовав из них фонд для равных благотворительных целей в пользу трудящихся классов[149]. Данные точки зрения И.И. Янжула и И.Х. Озерова, хотя и приведены, на первый взгляд, по односторонним, узким вопросам, тем не менее, предполагают принятие государством целого ряда мер по различным направлениям реализации своих функций, поскольку государство зачастую не имеет возможности установить порядок в одной сфере общественных отношений без соответствующих изменений правового регулирования в другой сфере, когда присутствует переплетение ряда общественных отношений, их взаимозависимость, особенно, если изменения затрагивают основополагающие принципы, исходные начала правового

---

[148] Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: учение о гос. доходах. 4-е изд., изм. и доп. Спб., 1904. С. 156.
[149] Озеров И.Х. Финансовое право: конспект лекций прив.-доц. И.Х. Озерова (Бюджет, формы взимания и мест. финансы). М., 1901. С. 206.

регулирования, в связи с чем задача эффективного правового обеспечения национальной безопасности состоит в определении точек соприкосновения тех или иных общественных отношений и необходимой гармонизации их правовой защиты.

Российский и советский учёный в области финансового права М.И. Боголепов, оценивая в начале XX века состояние публичных финансов Российской империи, выделил положительный опыт шведского бюджетного устройства, который устоялся, по мнению М.И. Боголепова, как бюджетное правило. Так, данный исследователь относительно шведских бюджетных правил отмечает: «На непредвиденные случаи должны быть установлены два достаточных специальных фонда: один из них употребляется в тех случаях, когда король, выслушав мнение всего Государственного Совета, сочтёт это абсолютно необходимым для защиты страны или для другой цели чрезвычайной важности или неотложности; другой фонд употребляется королём в военное время, по выслушивании мнения Государственного Совета in pleno и по созвании риксдага»[150].

Таким образом, М.И. Боголепов подчёркивает важность не только самого факта создания специальных целевых фондов для обеспечения безопасности государства, но и необходимость наличия чётких правил использования их денежных средств, делая акцент на контроле за данным процессом со стороны других, помимо главы государства, органов государственной власти, в том числе представительных (риксдаг). Такие правила являются гарантией того, что публичные финансы будут использованы для реализации общественных (национальных) интересов в определённых направлениях на конкретные цели, что делает такие специализированные фонды похожими на современные государственные внебюджетные фонды.

Дореволюционный правовед В.А. Лебедев, анализируя теории роли финансового хозяйства, указывает на то, что теория меновой роли финансового

[150] Боголепов М.И. Финансы, правительство и общественные интересы. М., 2006. С. 82.

хозяйства не устояла потому, что ограничивала деятельность государства лишь попечением о безопасности, тогда как жизнь требует от него всё большего развития положительной деятельности на общую пользу[151]. Меновая теория роли финансового хозяйства, основываясь на теории возникновения государства как общественного договора, предполагает, что гражданин «меняет» часть своих доходов, своего имущества на покровительство государства. Точка зрения В.А. Лебедева о несостоятельности меновой теории роли хозяйственной (экономической) деятельности представляется справедливым, поскольку государство, во-первых, само является активным участником хозяйственной деятельности, во-вторых, обладает аппаратом принуждения, предполагающим принятие необходимых мер для обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития (в том числе, принуждением к уплате налогов и сборов как одного из источников материального обеспечения реализации функций государства), а, в-третьих, обязано обеспечивать жизненно важный уровень экономической и иных видов безопасности всех граждан, независимо от «платы» каждого из них за безопасность. При этом, безусловно, невозможно отрицать важность участия всех субъектов в обеспечении национальной безопасности: и личности, и общества, и государства.

В.А. Лебедев подчёркивает, что охранение внутренней и внешней безопасности государства, удовлетворяющее общественным целям с наименьшими издержками, составляет цель финансового дела, приводит следующий финансовый идеал: «не возлагать на государство больше того, сколько оно может вынести, и распределять это бремя между всеми гражданами равномерно[152]. Представляется, что соблюдение такого баланса интересов личности, общества и государства всегда должно являться целью при создании правовых основ современной системы обеспечения национальной безопасности, социальной и экономической безопасности как её составляющих.

---

[151] Лебедев В.А. Финансовое право. 2-е изд., переработ. Т. 1. Вып. 2. Спб., 1890. С. 319.
[152] Лебедев В.А. Финансовое право. 2-е изд., переработ. Т. 1. Вып. 1. Спб., 1889. С. 155.

Данная позиция В.А. Лебедева, высказанная ещё в конце XIX века, согласуется с современным взглядом законодателя на правовые основы обеспечения национальной безопасности. Так, в Стратегии национальной безопасности России 2015 г. (далее – Стратегия 2015 г.) дефиниция понятия национальная безопасность определялась как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз[153]. Однако в актуальной Стратегии национальной безопасности России (далее – Стратегия 2021 г.) национальная безопасность определяется через формулу «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз»[154].

Президент РФ, в соответствии со своими полномочиями и конституционными целями деятельности, иные лица, участвующие в подготовке документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, определили в Стратегии 2021 г., что национальные интересы представляют собой объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии. Таким образом, для обеспечения реализации национальных интересов государства необходимы коллективные усилия личности, общества и государства, направленные по одним и тем же векторам государственной политики. Личность, общество и государство являются одновременно объектами и субъектами деятельности по обеспечению национальной безопасности.

По мнению М.М. Сперанского, начало и конец общественного бытия есть взаимная безопасность соединившихся лиц и их имуществ. Безопасность общественная ни что другое есть, как сохранение вещей в том порядке, в каком они поставлены законом[155]. Такое толкование понятия «безопасность» очень близко как нормативисткой школе права, так и школе естественного права, когда, с одной

---

[153] Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

[154] Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

[155] Сперанский М.М. План государственного преобразования: монография. Репринтное воспроизведение издания 1905 г. М., 2011. С. 124.

стороны, порядок проявляется в беспрекословном подчинении любым государственным законам, что характерно для «нормативистов», с другой же стороны, М.М. Сперанский делает акцент на объединении самих людей для обеспечения коллективной безопасности, для защиты своих естественных личных и имущественных прав. Представляется, что особое выделение М.М. Сперанским безопасности имущественных отношений содержит отсылку к обеспечению не только общей безопасности, но и экономической безопасности как важного её направления. При этом данный исследователь в приведённой точке зрения подчёркивает, что безопасность состоит в исполнении законов и, следовательно, законы должны создавать правовую основу обеспечения общей безопасности.

Данный тезис подтверждается иными выводами М.М. Сперанского. Так, в частности, он разделяет все законы на гражданские и государственные и отмечает: «Законы государственные разделяются на право публичное внешнее и внутреннее. От первого рождаются внешние сношения и государственная оборона; от последнего – внутренняя публичная экономия и установление внутренней безопасности[156]. Несмотря на то, что напрямую М.М. Сперанский не включает частно-экономические и финансовые, публично-экономические («публичную экономию») отношения в состав внутренней безопасности, тем не менее, акцент на важности таких отношений и их правового регулирования предопределяет включение их в комплексную систему обеспечения безопасности.

Примечательно также, что М.М. Сперанский усматривает зависимость общественной безопасности и благополучия государства от социальной поддержки граждан и экономических отношений в обществе. Так, по мнению М.М. Сперанского, нужда часто рождает преступление, и потому, чтобы предупредить преступление, должно прежде всего, предупредить нужду. Хотя полиция не имеет в своём распоряжении источников продовольствия, но её дело есть наблюдать за состоянием его, извещать правительство и требовать

[156] Сперанский М.М. План государственного преобразования: монография. Репринтное воспроизведение издания 1905 г. М., 2011. С. 93.

пособия»[157]. В советское время Е.А. Ровинский, отмечая единство общественного социалистического и государственного социалистического строя, делает вывод о том, что в период Великой Отечественной войны особенно ярко проявилось всенародное значение функции военной защиты страны от нападения извне, роль Советской Армии, карательных органов и разведки в деле охраны мирного труда советского народа, защиты его завоеваний и обеспечения безопасности нашей Родины[158]. При этом Е.А. Ровинский не исключает, а, наоборот, подчёркивает значимость защиты по мере развития государства, нового политического строя отношений собственности, реализации хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной деятельности, особенно, в мирное время.

По данному вопросу М.А. Гурвич так же отмечает: «Объединение союзных республик в союзное государство, способное обеспечить внешнюю безопасность, внутреннее хозяйственное развитие, сводное национальное развитие народов, приводит к концентрации большей части денежных ресурсов в союзном бюджете[159]. Следовательно, М.А. Гурвич, хотя и не называет напрямую, но имеет в виду значимость обеспечения не только внешней, но и внутренней безопасности государства, в том числе экономической безопасности и безопасности публичных финансов как её составляющей. Более того, М.А. Гурвич подчёркивается значимость правового регулирования отношений в сфере публичных финансов для национального единства, что, как представляется, выражает осознание ценности правового обеспечения национальной безопасности и её различных элементов.

Таким образом, несмотря на отсутствие системных взглядов дореволюционных и советских исследователей в области права на обеспечение национальной безопасности, экономической безопасности как одного из важнейших её направлений, постепенно закладывались теоретические основы правового обеспечения безопасности государства, которое осмысливалось в более

---

[157] Сперанский М.М. План государственного преобразования: монография. Репринтное воспроизведение издания 1905 г. М., 2011. С. 137.

[158] Гурвич М.А., Ровинский Е.А. Лекции по советскому финансовому праву: для студентов ВЮЗИ (Е.А. Ровинский – автор темы 1 «Предмет и система советского финансового права»). М., 1953. С. 4.

[159] Гурвич М.А., Ровинский Е.А. Лекции по советскому финансовому праву: для студентов ВЮЗИ (М.А. Гурвич – автор темы 2 «Бюджетное право СССР»). М., 1953. С. 43.

широком значении, нежели физическая защита государства от внешнего военного вторжения. Особое внимание в обеспечении безопасности государства заслуживает стабильность экономических отношений, в отсутствие экономической свободы не представляется возможным развитие государства, а значит, по нашему мнению, далее должен следовать вывод о том, что в отсутствие правовых основ обеспечения экономической безопасности, которые соответствовали бы актуальным вызовам и угрозам, также невозможно обеспечить безопасность государства по любым направлениям его деятельности и жизни общества.

При этом мнение В.А. Лебедева о том, что возможно исключительно коллективное обеспечение безопасности по формуле «государство-общество-личность» было сформировано им ещё в конце XIX - начале XX веков, что подтверждает тезис о невозможности осознания правового обеспечения национальной безопасности как системы в одночасье, в отдельно взятом государстве: обеспечение национальной безопасности государств является предметом осознания многих поколений на пути исторического развития отдельно взятых наций. М.И. Боголеповым и В.А. Лебедевым сделан важный вывод о влиянии организации публичных финансов на социально-экономические отношения, в том числе М.И. Боголеповым ещё в начале XX века отмечен важный опыт Швеции в материальном обеспечении системы безопасности из специализированных целевых фондов, сепарированных от государственного бюджета.

В 1992 г. в Законе «О безопасности» понятие безопасности было определено ограниченно как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз[160]. Вместе с этим, в данном документе обеспечение безопасности представлялось как система - проведение единой государственной политики в области обеспечения безопасности посредством системы мер экономического, политического, организационного и

[160] Закон РФ «О безопасности» от 05.03.1992 № 2446-1 // Российская газета. № 103.

иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства (ст. 4).

Совет безопасности Российской Федерации в соответствии с Законом «О безопасности» 1992 г. рассматривает вопросы внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка. Можно исключительно предполагать, является ли случайным первой место экономических мер обеспечения безопасности в ряду иных мер и её расположение в ряду направлений обеспечения безопасности сразу после государственной безопасности, тем не менее государство в непростой для себя период однозначно осознавало существенную роль экономической безопасности если не в иерархии, то хотя бы наряду с другими направлениями безопасности.

Впервые в России в официальных документах термин «национальная безопасность» прозвучал в послании Президента РФ Федеральному Собранию в 1996 году[161]. В данном послании большое внимание уделено экономическим проблемам, в частности отмечается, что в отсутствие обеспечения социальных и экономических прав людей может начаться политическая нестабильность, все может быть утрачено. Хотя в послании 1996 г. и не рассматриваются вопросы функционирования государственных внебюджетных фондов, отмечается необходимость изменения малоэффективных механизмов защиты социальных и экономических прав граждан, негодных схемы распределения бюджетных потоков.

Таким образом, первый шаг к правовому обеспечению целостной системы национальной, и, в частности экономической безопасности России, был сделан сравнительно недавно. Тем не менее непозволительно считать, что понимание

[161] Послание Президента Российской Федерации от 23.02.1996 г. «Россия, за которую мы в ответе (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/36349/page/1 (дата обращения: 20.05.2025).

острой нужды в стратегических базовых документах обеспечения безопасности является «отправной точкой» правового обеспечения национальной безопасности государства. Наоборот, в том же послании 1996 г. отмечается положительный и отрицательный опыт нашего государства за предшествующие посланию годы, что подтверждает важность исторического опыта в создании стратегических документов правового обеспечения национальной безопасности.

Экономическая и социальная безопасность в нормативных правовых актах России зачастую представляют собой единую подсистему системы обеспечения национальной безопасности. Так, например, пп. 7 п. 7 Стратегии экономической безопасности РФ предполагает реализацию единого комплекса социально-экономических мер, направленных на противодействие вызовам и угрозам экономической безопасности и защиту национальных интересов Российской Федерации в экономической сфере. В Стратегии национальной безопасности РФ 2021 г. особенно подчёркивается, что данный документ основан на неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны.

Статья 7 Конституции РФ закрепляет, что Россия является социальным государством, и её политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В развитие данной нормы-цели устанавливается, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечиваются гарантированный минимальный размер оплаты труда, государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Следовательно, указанные конституционные положения реализуются в том числе посредством создания системы государственных внебюджетных фондов (Федерального фонда обязательного медицинского страхования, территориальных фондов обязательного медицинского страхования и Фонда пенсионного и социального страхования), обеспечивающих достижения цели построения социального государства.

Данные положения также развиваются в статьях 39 и 41 Конституции РФ, которые гарантируют социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ о социальном обеспечении; охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи. Не случайно И.В. Бит-Шабо в диссертационном исследовании справедливо отмечает, что современное российское законодательство, в частности БК РФ, оперирует понятием «государственные внебюджетные фонды». Однако для конкретизации основной цели их создания и функционирования - достижения государством социальных ориентиров и идеалов - в работе (прим. диссертационном исследовании) будет употребляться понятие «государственные социальные внебюджетные фонды»[162].

Также стоит согласиться с И.В. Бит-Шабо в том, что Конституция РФ, закрепляющая юридическую основу социальности, лишь косвенно определяет положение фондов в процессе реализации обозначенных социальных целей, что негативно влияет на возможность установления роли фондов в построении социального государства, а также оценки их деятельности. В Основном Законе не определены финансово-правовые основы деятельности фондов, которые следует рассматривать как одно из базовых условий эффективного выполнения возложенных на них функций и дальнейшего развития финансового законодательства[163]. И действительно, Конституция РФ даже не содержит такого термина, как «государственный внебюджетный фонд», что не позволяет на конституционном уровне правового регулирования чётко определить место ГВФ в системе обеспечения экономической безопасности РФ.

Однако представляется, что государственные внебюджетные фонды должны играть в системе обеспечения экономической безопасности РФ двоякую роль. С одной стороны, как элемент бюджетной системы РФ, рассматриваемые фонды

---

[162] Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. Саратов, 2015. С. 3.
[163] Там же. С. 4.

должны участвовать в обеспечении её стабильного и эффективного функционирования; с другой же стороны, Фонды выполняют социальные задачи через накопление денежных средств и их распределение между определёнными категориями граждан на строго определённые законодательством цели, являясь, таким образом институтами, активно участвующими в реализации социальной функции государства и проведении государственной социальной политики.

Легальное определение экономической безопасности закреплено в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, согласно которой экономическая безопасность - состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. Однако представляется, что наиболее полно сущность экономической безопасности раскрывает дефиниция иного термина, также закреплённого в Стратегии, - обеспечение экономической безопасности.

Так, обеспечение экономической безопасности - реализация органами государственной власти, органами местного самоуправления и Центрального банка Российской Федерации во взаимодействии с институтами гражданского общества комплекса политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие вызовам и угрозам экономической безопасности и защиту национальных интересов Российской Федерации в экономической сфере. Именно данная дефиниция обращает внимание на важность единства социально-экономических мер. При этом указанные в дефиниции меры должны применяться в упорядоченном комплексе, поскольку обеспечение системы безопасности невозможно посредством разрозненных мер. На наш взгляд, именно правовые меры призваны упорядочить комплекс иных мер и довести его до уровня системного механизма, а потому правовые меры, учитывая специфику иных мер, в любом случае должны стоять не обособленно, а регламентировать применение организационных, социально-экономических и иных мер.

Заслуживают внимания доктринальные определения понятия «экономическая безопасность» ввиду того, что законодательная дефиниция представляет собой стремление к цели обозначить её место в системе обеспечения национальной безопасности, не раскрывая её специфики. На наш взгляд, наиболее удачное определение экономической безопасности дано А.В. Дорониным, в соответствии с которым экономическая безопасность — это такое состояние жизнедеятельности личности, социальной группы, общества в целом, при котором гарантируются защита их материальных интересов от деструктивных подрывных действий, гармоничное, социально ориентированное развитие экономики, обеспечивается способность государства определять без вмешательства извне пути и формы своего экономического развития[164]. Положительной чертой приведённой дефиниции является акцент на социально ориентированном развитии экономики.

Термин «социально-экономическое» развитие является устоявшимся в законодательстве РФ, а меры социально-экономической безопасности представляют собой единый комплекс мероприятий по обеспечению безопасности. Рассмотрение в комплексе правовых основ регулирования социально-экономического развития, социальной и экономической безопасности имеет больше значение и для рассмотрения института государственных внебюджетных фондов, поскольку, являясь частью бюджетной системы РФ (и одним из приоритетов при обеспечении устойчивого развития финансовой системы в целом), они выполняют социально значимые задачи.

Подхода к определению экономической безопасности через ориентированность на решение социальных задач придерживается Л.П. Гончаренко: национальная экономическая безопасность (НЭБ) — это такое состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, гармоничное, социально направленное развитие страны в целом, достаточный экономический и оборонный

[164] Экономическая безопасность: учебник; под общ. ред. С.А. Коноваленко (Доронин А.В. – автор гл. 1 «Национальная безопасность государства, её основные элементы»). М., 2023. С. 18.

потенциал[165]. В учебной и научной юридической литературе концепция правового обеспечения экономической безопасности не получила широкой разработки. Так, в одном из немногих юридических трудов, посвящённых вопросам правового обеспечения экономической безопасности, под редакцией Р.А. Курбанова, отмечается, что на законодательном уровне довольно часто употребляется не термин «экономическая безопасность», а «национальная безопасность в экономической сфере», и потому отмечается, что ученые единодушны в том, что этот термин тесно связан с понятием национальной безопасности страны[166]. При этом авторами указанного труда не даётся определения понятию «экономическая безопасность».

Представляется, что экономическую безопасность государства в контексте её правового обеспечения в Стратегии экономической безопасности можно было бы определить как систему упорядоченных правовых механизмов, обеспечивающих стабильную реализацию и защиту от внутренних и внешних угроз таких национальных интересов России, от которых зависит устойчивое социально-экономическое развитие России в соответствии с актуальными целями и задачами действующих документов стратегического планирования. Автор настоящего диссертационного исследования осознаёт, что данная дефиниция является отсылочной и бланкетной, т.е. для понимания чёткого предмета правового обеспечения экономической безопасности необходимо изучить вопросы современного состояния социально-экономического развития России, цели и задачи обеспечения устойчивого социально-экономического развития, угрозы стабильному социально-экономическому развитию, которые могут определяться как в самой Стратегии экономической безопасности, Стратегии национальной безопасности, так и в иных нормативных правовых актах, к которым отсылают документы стратегического планирования.

---

[165] Экономическая безопасность: учебник для вузов; под общ. ред. Л.П. Гончаренко. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2025. С. 22.

[166] Право и экономическая безопасность: учебник для магистратуры и бакалавриата / под ред. Р.А. Курбанова. М., 2023. С. 13.

В свете изложенного, правовое регулирования стабильной и эффективной деятельности ГВФ является стратегически важным приоритетом, поскольку их деятельности является не временной, а перманентной в связи с характером поставленных перед ними задач. Как справедливо отмечает А.С. Нешитой, с помощью государственных социальных целевых внебюджетных фондов можно решать ряд задач: оказывать социальную помощь и услуги населению путем выплаты денежных пособий, единовременной помощи; обеспечивать восстановление и сохранение трудоспособности человека; оказывать социальные услуги населению путем финансирования учреждений социальной инфраструктуры; финансировать пенсионное обеспечение[167]. Хотя данные задачи напрямую и не названы в стратегических документах РФ в сфере обеспечения экономической безопасности, тем не менее от их решения напрямую зависит состояние защищённости экономической сферы жизни российского общества.

Так, например, согласно Стратегии экономической безопасности, одной из задач государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности является повышение уровня и улучшение качества жизни населения. Представляется, что деятельность государственных внебюджетных фондов, выполняя собственные задачи в социальной сфере, обозначенные А.С. Нешитым, играет большую роль в решении стратегической задачи по повышению уровня жизни граждан и улучшению качества жизни через социальное страхование, пенсионное обеспечение, обязательное медицинское страхование.

В Российской Федерации существует специальный закон, устанавливающий основы стратегического планирования, который предписывает также принятие Стратегии социально-экономического развития (ст. 16)[168]. Приходится констатировать, что данный стратегический документ до сих пор не принят. Кроме того, в ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», устанавливающем чёткие правила, которым должны соответствовать все

[167] Нешитой А.С. Финансы: Учебник для бакалавров. 12-е изд., стер. М., 2020. С. 187.
[168] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Часть I). Ст. 3378.

нормативные правовые акты РФ в области стратегического планирования, отсутствует норма о принятии документа стратегического планирования в сфере социальной безопасности. На наш взгляд, существование данной нормы и соответствующей Стратегии было бы оправданным, поскольку в Стратегии экономической безопасности нет положений про безопасность социальной сферы, роль в обеспечении безопасности которой также должны играть ГВФ, ведь ранее отмечалось, что экономическая безопасность предполагает комплекс социально-экономических мер, и было бы логично, чтобы данные меры разрабатывались сообща со Стратегией безопасности социальной сферы.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации принята Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года[169]. При этом такой документы не может заменить Стратегию социально-экономического развития, поскольку создаёт основу для правового регулирования узкого направления обеспечения национальной безопасности, «привязывая» социальную и экономическую безопасность исключительно к одному из направлений обеспечения экологической безопасности.

В соответствии с ФЗ «О Стратегическом планировании (ст. 16), Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается каждые шесть лет на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период. Более того, Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается и корректируется на основе ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, содержащих основные направления и цели социально-экономической политики Российской Федерации, социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности

[169] Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «О Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» // СЗ РФ. 2021. № 45. Ст. 7556.

Российской Федерации, приоритеты и цели регионального развития Российской Федерации, с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период.

Следовательно, законодатель осознаёт высокую динамичность социально-экономической сферы жизни общества, необходимость корректировки документов стратегического планирования в данной сфере с учётом изменений приоритетов, целей и задач государственной политики, массива правового регулирования отношений в данной сфере. В этой связи, Стратегия социально-экономического развития не может позволить себе длительный период реализации, до 2050 года. Так, в частности, актуальный долгосрочный прогноз социально-экономического развития России разработан в 2021 году на период до 2030 года[170], а прогнозы социально-экономического развития на среднесрочный период обновляются ежегодно.

Правовое обеспечение устойчивого социального и экономического развития является одним из современных приоритетов государства, в соответствии с Указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[171]. Приходится констатировать, что данный документы не содержит упоминания государственных внебюджетных фондов, что, однако, не умоляет их роли в данном процессе. Так, ГВФ должны решать такие обозначенные в данном документе задачи, как организация уровня пенсионного обеспечения не ниже уровня инфляции, цифровая трансформации социальной сферы (в том числе предоставления социальных услуг в электронной форме), достижение к 2030 году «цифровой зрелости» государственного и муниципального управления, ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения. Представляется, что способность ГВФ преимущественно самостоятельно, вне подавляющей зависимости от федерального

[170] Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 41. Ст. 7051.

[171] Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» от 07.05.2024 № 309 // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

и региональных бюджетов, решать перечисленные и иные национально значимые задачи является одним из индикаторов, которые способны выявить готовность ГВФ отвечать на актуальные вызовы и угрозы социальной и экономической сферам жизни общества.

Хотя концепция (стратегия) «социальной безопасности» на законодательном уровне не разработана, тем не менее имеются научные труды, которые определяют место социальной безопасности в системе обеспечения национальной безопасности. При этом стоит подчеркнуть, что категорию «социальная безопасность» преимущественно рассматривают как комплексное понятие, являющееся на современном этапе предметом исследования не только и даже не столько юристов, сколько историков, культурологов, философов, экономистов. К.А. Антипьев считает, что в последнее время юридическое понимание безопасности граждан смещается в сторону защиты граждан от терроризма и экстремизма как наиболее существенных угроз, направленных на стабильность развития, государственные и социальные основы[172]. С данной точкой зрения не представляется возможным согласиться, поскольку правовое обеспечение различных направлений национальной безопасности возможно только в единстве, ввиду чего усиление мер безопасности, создание новых основ законодательного регулирования для одного из направлений обеспечения национальной безопасности не может осуществляться за счёт ослабления или утраты внимания к актуальным вызовам и угрозам в другом направлении.

Как отмечают Е.А. Бырылова, В.М. Губанов, А.А. Кудрин, Л.В. Сметанкина, авторы коллективной монографии, посвящённой сущностным вопросам социальной безопасности, термин «социальная безопасность» может пониматься в широком и узком смысле. В узком смысле понятие «социальная безопасность» указанные авторы ассоциируют с термином «социальное обеспечение» и сводиться

[172] Социальная безопасность и защита человека в современном российском социуме: монография; под общ. ред. З.П. Замараевой (К.А. Антипьев – автор главы 1 раздела 1 «Содержание категории «социальная безопасность»). 3-е изд. М., 2022. С.12.

к функции государства по материальному обеспечению определенных категорий нуждающихся граждан.

В широком смысле в рассматриваемой монографии понятие «социальная безопасность», по мнению перечисленных авторов, отождествляется с понятием «национальная безопасность и может определяться как сложная система внешних и внутренних связей личности, общества и государства, состояние которых определяет: социальную независимость государства; стабильность и устойчивость системы социальной защиты населения; способность системы социальной защиты к системному развитию совершенствованию и саморегулированию; уровень и качество жизни; уровень безработицы; стабильность заработной минимальной платы и ее соответствие прожиточному социальному минимуму; безопасность труда; социальное партнерство; уровень социального обеспечения и социального страхования; степень развития социальной сферы и т.д[173]. Соглашаясь с указанными авторами в части определения вопросов, которые входят в предмет правового обеспечения социальной безопасности, тем не менее считаем нецелесообразным отождествление понятий «социальная безопасность» и «национальная безопасность». Кроме того, круг вопросов, который обозначен как «социальная безопасность в широком смысле» вполне может включаться в понятие «социальное обеспечение», таким образом устраняя трактовку термина «социальная безопасность» в узком и широком смысле, её отождествление с термином «национальная безопасность».

В монографии под общей редакцией Г.П. Лозовицкой отмечается, что при закреплении в российском законодательстве термина «социальная безопасность» целесообразно ориентироваться на опыт законодательного закрепления данного термина в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: социальная безопасность – вид национальной безопасности Российской Федерации, представляющий собой состояние защищённости жизненно важных интересов личности, семьи и общества от внутренних и внешних угроз.

[173] Губанов В.М., Сметанкина Л.В., Бырылова Е.А., Кудрин А.А. Социальная безопасность в контексте современных трансформационных процессов в России: монография. СПб., 2024. С. 53.

Разновидностью социальной безопасности является демографическая безопасность России, которая выражается в высоких уровне рождаемости и средней продолжительности жизни в России, творческого потенциала населения, благоприятном состоянии трудовых ресурсов»[174]. Представляется, что подобная дефиниция понятия «социальной безопасности» не раскрывает сущности концепции защищённости социальной сферы. Более того, исключая государство из установившейся правовой триады «личность-общество-государство» при определении круга интересов социальной сферы, которые должны быть защищены, данный вариант понятия не только идёт вразрез с действующим законодательством, в котором защите подлежат национальные интересы как интересы личности, общества и государства, но и нивелирует роль государства, его значение в системе правового обеспечения социальной безопасности.

И.А. Чумак определяет сущность социальной безопасности в широком её понимании как систему мер и гарантий, обеспечивающих устойчивое развитие и защиту общества и государства от внутренних и внешних угроз в различных сферах жизнедеятельности. Микроуровень социальной безопасности связан с обеспечением прав и свобод человека, макроуровень – с сохранением ценностных основ общества, а мегауровень – с национальной безопасностью, направленной на соблюдение баланса на первом и втором уровнях. В узком понимании – это безопасность особой сферы жизни общества, сферы обеспечения высокого уровня жизни народа посредством минимизации вызовов, угроз и рисков в области здравоохранения, образования, информационной сфере и т.п[175]. Несмотря на то, что ранее указывалось на неприемлемость отождествления социальной безопасности и национальной безопасности, несмотря на смешение при рассмотрении социальной безопасности на микроуровне её сущности с сущностью духовной безопасности, тем не менее, представляется, что узкое понимание данным автором термина

---

[174] Совершенствование правового регулирования в области обеспечения социальной безопасности граждан: монография; под ред. Г.П. Лозовицкой. М., 2025. С. 17.

[175] Чумак И.А. Социальная безопасность как индикатор национальной безопасности современной России: автореф. дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Пятигорск, 2013. С. 9.

«социальная безопасность» с некоторыми изменениями может найти закрепление на законодательном уровне.

А.А. Седов отмечает, что социальная безопасность не просто является самостоятельным видом безопасности наряду с общественной, экономической, политической, военной, экологической и другими, но и выступает в качестве консолидирующей, императивной категории[176]. А.А. Клишас справедливо считает, что реализация конституционного принципа социального государства в любом случае при любой экономической ситуации накладывает на государство обязанность предпринимать все возможные меры для реального повышения качества жизни граждан. Это же предопределяет, что выгоду от экономического роста в определенной мере важно использовать и для повышения реального благосостояния населения[177].

В этой связи считаем возможным определить социальную безопасность как направление обеспечения национальной безопасности, наиболее тесно связанное с экономической безопасностью, которое реализуется в системной защите от внутренних и внешних угроз национальных интересов Российской Федерации в сфере социального обеспечения населения в целях достижения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, при котором осуществляется стремление к воплощению конституционной цели построения социального государства путём непрерывных мероприятий по минимизации рисков, укрепления системы противодействия вызовам и угрозам в социальной сфере. Исходя из предложенной дефиниции понятия «социальная безопасность», в документах стратегического планирования требуется конкретизация не только субъектов обеспечения социальной безопасности, направлений и задач, системы рисков, актуальных вызовов и угроз в данной сфере, мероприятий по повышению эффективности государственной социальной политики, показателей планируемых результатов реализации мероприятий в социальной сфере и их оценки и др.

---

[176] Седов А.А. К вопросу о правовых основах социальной безопасности // Московский юридический журнал. 2018. № 3. С. 100.

[177] Клишас А.А. Современная концепция социального государства: монография. М., 2023. С. 266.

положений, но и конкретизации ряда понятий («социальное обеспечение», «социальная защита» и иных), конкретизация правового статуса институтов, участвующих в обеспечении социальной безопасности, в частности, института государственных внебюджетных фондов.

Таким образом, социальная безопасность, являясь самостоятельным направлением обеспечения национальной безопасности требует разработки соответствующих её сущности, задачам, ожидаемым результатам и иным параметрам документов стратегического планирования. Вместе с этим, такие документы не должны стоять обособленно от иных документов стратегического планирования по реализации различных направлений обеспечения национальной безопасности (в первую очередь, экономической безопасности) и должны находиться в гармоническом единстве с системой законодательства в сфере социального обеспечения, законодательства, устанавливающего правовые основы деятельности различных институтов, реализующих политику обеспечения социальной безопасности, в том числе законодательства, определяющего правовые основы деятельности государственных внебюджетных фондов, в том числе, правовые основы образования, распределения и использования их денежных средств.

По этому поводу А.А. Горохов и П.Р. Пайкович отмечают, что основную функцию страхования можно определить, как защиту от страховых рисков. По аналогии с этим суждением можно сказать, что социальная защита - это защита от социальных рисков. В свою очередь защита от социальных рисков есть не что иное как социальное страхование, которое существует в двух вариантах: обязательном и добровольном[178]. Следовательно, государственные внебюджетные фонды как институты обеспечения социальной и экономической безопасности посредством обязательного пенсионного, социального и медицинского страхования должны осуществлять планирование своей деятельности на основе риск-ориентированного подхода, то есть документы стратегического планирования в сфере социальной и

[178] Горохов А.А., Пайкович П.Р. Внебюджетные фонды как компоненты социальной защиты в Российской Федерации // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2017. № 1 (19). С. 261.

экономической безопасности должны содержать определённое ранжирование рисков, с которыми могут столкнуться институты обеспечения таких видов безопасности при реализации направлений государственной политики.

Также представляется целесообразной разработка индивидуальных документов стратегического планирования для каждого из государственных внебюджетных фондов. Такие документы содержали бы согласованные с иными законодательными нормами, в том числе в сфере обеспечения социальной и экономической безопасности, в частности, и национальной безопасности, в целом, организационные, правовые и иные основы минимизации тех или иных рисков деятельности, конкретные методы противостояния актуальным вызовам и недопущения их перерастания в угрозы.

Несмотря на отсутствие актуальной Стратегии социально-экономического развития, стратегического документа в сфере правового обеспечения социальной безопасности, тем не менее не представляется возможным говорить о полном игнорировании законодателем важности данного направления обеспечения национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности РФ от 2021 г. содержит в себе ряд положений, касающихся безопасности социальной сферы: в первую очередь национальные интересы и стратегические приоритеты в области здравоохранения, социального обеспечения и иные.

При этом об участии государственных внебюджетных фондов (государственных социальных внебюджетных фондов) в обеспечении экономической безопасности и безопасности социальной сферы в Стратегии национальной безопасности ничего не говорится. Представляются, что роль ГВФ в обеспечении национальной безопасности должна раскрыться в отдельных документах, в Стратегии экономической безопасности и Стратегии безопасности социальной сферы, Стратегии социально-экономического развития. А.В. Беликова и М.П. Комаров отмечают, что для решения ряда проблем в области социальной безопасности следует разрабатывать и использовать ряд инструментов различных

систем, в том числе здравоохранения и благосостояния населения, социального страхования, пенсионного и другого обеспечения[179].

Также Стратегия экономической безопасности одними из основных угроз признаёт несбалансированность национальной бюджетной системы; снижение качества и доступности медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала; усиление структурных дисбалансов в мировой экономике и финансовой системе. Представляется, что государственные внебюджетные фонды как институт финансовой системы призван противодействовать данным угрозам. Как отмечают Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова, внебюджетные фонды призваны увеличивать финансовые ресурсы государства и обеспечить их наиболее эффективное и целесообразное использование[180].

Стратегия национальной безопасности 2021 г. представляет финансовую безопасность как элемент экономической безопасности. В частности, среди актуальных угроз национальной безопасности Стратегия усматривает снижение устойчивости мировой валютно-финансовой системы и международные санкции в финансовой и торговой сферах (п. 16); неустойчивость международной финансовой системы (п. 58); неэффективное использование бюджетных средств (пп. 14 п. 47); нецелевое использование бюджетных средств (п. 48) и иные. Среди актуальных целей обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации Стратегия обозначает формирование самостоятельной финансово-банковской системы (п. 64); укрепление финансовой системы Российской Федерации и ее суверенитета (пп. 17 п. 66); обеспечение сбалансированности бюджетной системы (пп. 2 п. 66); стимулирование развития экономического потенциала регионов и укрепление их бюджетной обеспеченности (пп. 22 п. 66); повышение эффективности использования бюджетных средств и управления принадлежащими государству активам (пп. 32 п. 66) и иные. Таким образом, не выделяя финансовую

[179] Беликова А.В., Комаров М.П. Социальная безопасность и ее место в системе национальной безопасности // Terra Linguistica. 2015. № 1 (215). С. 21.
[180] Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2025. С. 32.

безопасность в качестве отдельного направления обеспечения национальной безопасности, Стратегия осознаёт её особое место в системе обеспечения экономической безопасности и, в целом, в системе обеспечения национальной безопасности.

И.И. Кучеров отмечает, что традиционно финансовая безопасность рассматривалась экономической и правовой наукой на микроуровне в постановке финансовой обеспеченности субъектов частного права — банков, страховых организаций и производственных компаний; финансовую безопасность на макроуровне следует соизмерять в первую очередь с финансовой устойчивостью государств, ведь утрата последними финансовой состоятельности сопряжена с их неспособностью обеспечивать финансирование мероприятий обороны и безопасности, невозможностью покрывать насущные экономические и социальные расходы[181]. Отсюда следует, что финансовая безопасность является одним из направлений реализации экономической безопасности, поскольку мероприятия в сфере обеспечения финансовой безопасности государства, помимо, непосредственно, обеспечения устойчивости финансовой системы, должны быть нацелены на реализацию социальных и экономических национальных интересов, в том числе удовлетворение социальных потребностей граждан.

Обозначенная сущность финансовой безопасности позволяет сделать вывод, что, с одной стороны (микроуровень), правовое регулирование деятельности ГВФ должно быть ориентировано на обеспечение их стабильной хозяйственной и управленческой деятельности как юридических лиц публичного права, с другой стороны (макроуровень) – на эффективное, своевременное и самостоятельное обеспечение устойчивости финансовой системы и проведение социальной политики государства. Так, философ и социолог Т.Я. Сильвестрова подчёркивает, что основным производителем социальных услуг является государство, ибо любое государство для собственного воспроизводства нуждается в удовлетворении определённых потребностей по общественному или социальному устройству

[181] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина (И.И. Кучеров – автор статьи «Финансовая безопасность»). М., 2024. С. 751.

общества. Это и есть социальные потребности, обеспечивающие достижение устойчивого благоприятного существования всех граждан и позволяющие в максимальной степени реализовать каждому члену общества свой потенциал[182].

Особо стоит обратить внимание на то, что Т.Я. Сильвестрова к социально-экономическим потребностям относит потребности в социальном, медицинском и пенсионном обеспечении, в обеспечении трудом, общим и профессиональным образованием, нормальными бытовыми условиями, правовой защищённостью личности и др., удовлетворение которых возможно, прежде всего, в сфере социальных услуг[183]. В этой связи важно подчеркнуть не только комплексную и системно значимую роль государственных внебюджетных фондов при обеспечении национальной (экономической, финансовой, социальной) безопасности, но и возможность для её дальнейшего расширения путём законодательного закрепления самой возможности и правовой базы для создания новых государственных внебюджетных фондов, например, в сфере образования, науки, культуры.

Финансовая безопасность, являясь направлением обеспечения экономической безопасности, закономерно взаимосвязана с обеспечением социальной безопасности. Как справедливо отмечает Н.А. Поветкина, механизм обеспечения финансовой устойчивости и механизм обеспечения национальной безопасности функционируют в едином контексте необходимости достижения устойчивого социально-экономического развития и имеют общую конечную цель — достижение социальной гармонии в государстве, обеспечение прав и свобод человека и гражданина[184]. В этой связи управление финансовыми, экономическими, социальными и иными рисками, несмотря на самостоятельность правового обеспечения планирования развития каждого из направлений обеспечения безопасности, должно составлять единую систему управления

---

[182] Сильвестрова Т.Я. Генезис и сущность общественных потребностей: дисс. ... доктора философ. наук: 09.00.11. Чебоксары, 2006. С. 261.
[183] Там же. С. 14.
[184] Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. М., 2016. С. 38.

рисками, обусловленную, в том числе, упорядоченными правовыми основами функционирования институтов, обеспечивающих различные направления национальной безопасности.

В частности, государственные внебюджетные фонды должны не просто участвовать в реализации государственной социальной политики, являться воплощением идеи социального государства, но и планировать развитие направлений своей деятельности с учётом различных категорией рисков. При этом важен учёт мировых и общегосударственных финансовых, экономических, социальных, политических и иных рисков, а также рисков собственной деятельности как юридических лиц публичного права, институтов финансовой системы России, субъектов обеспечения экономической и социальной безопасности.

Сложность и многокомпонентность деятельности ГВФ по обеспечению различных направлений национальной безопасности не вызывает сомнений. Так, И.В. Бит-Шабо очень точно определяет публичный аспект деятельности ГВФ, который выражается в том, что необходимость перераспределения национального дохода в рамках социальной политики обнажает необходимость проведения государством оптимальной финансовой и финансово-правовой политики. Только в случае их согласованного проведения, основанного на закреплённых в Конституции РФ нормах, возможно достижение основной цели – построение социальной государственности[185]. В данном контексте важен акцент, который делает ставит И.В. Бит-Шабо, не просто на построении социального государства, а социальной государственности, т.е. стремлении всех субъектов, осуществляющих ту ли иную деятельности в государстве, даже вне зависимости от наличия определённых государством законодательных гарантий в тот или иной промежуток времени, к обеспечению социального благополучия населения, что предполагает высокий уровень социально ориентированного правосознания.

[185] Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. Саратов, 2015. С. 65.

При этом соблюдение баланса частных и публичных интересов при осуществлении государственными внебюджетными фондами различных направлений государственной социальной политики должны иметь приоритет. И.В. Бит-Шабо, например, подчёркивает, что законодателю принципиально важно соблюсти баланс, который обеспечит экономическую безопасность государства, с одной стороны, и при этом не допустит возложения на субъекта предпринимательской деятельности лишнего контрольного бремени, с другой стороны[186].

Отсюда следует, что задачей ГВФ как юридических лиц публичного права является осуществление такой деятельности, которая бы мотивировала и вовлекала частных субъектов добровольно, на условиях взаимной выгоды, участвовать в обеспечении социальной и экономической безопасности (например, в форме государственно-частного партнёрства, поддержки «социального предпринимательства»). В том числе, по мнению И.В. Бит-Шабо, переложение бремени финансовой ответственности на отдельно взятого гражданина даже в части не приведёт к улучшению сложившейся ситуации, а, наоборот, породит социальные конфликты и недовольство в обществе, угрозу социально-экономической и политической стабильности и разрушение системы демократии[187]. Например, исходя из изложенного, будет являться неверным шагом со стороны государства повышение доходов ГВФ посредством повышения страховых взносов или, наоборот, снижения расходов по направлениям социального обеспечения.

Среди важнейших потребностей государства и общества, на наш взгляд, выделяются потребность в социальном, пенсионном, медицинском обеспечении. Именно в данных сферах жизни Фонды создают условия для сбалансированности финансов государства при распределении их на удовлетворение потребностей общества. В свою очередь, контрольная функция финансов обеспечивает

---

[186] Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. Саратов, 2015. С. 335.
[187] Там же. С. 120.

постоянный процесс наблюдения и проверки за правильным распределением и перераспределением финансовых ресурсов. Для ГВФ это особенно важно, поскольку денежные средства данных фондов должны расходоваться исключительно в соответствии с установленными законодательством целями.

Вместе с тем, П.А. Левчаев выделяет ряд специфических функций в процессе деятельности ГВФ, раскрывающих их сущность и отличия от других элементов финансовой системы: концентрация финансовых ресурсов, оперативное управление финансовыми ресурсами, целевое использование аккумулируемых средств[188]. Функция концентрации финансовых ресурсов предполагает, что внебюджетные фонды сосредоточивают средства, которые поступают из различных заранее определенных источников, состав которых зависит от цели функционирования фонда и конкретных экономических условий. Поступившие средства, как правило, находятся в собственности государства, но непосредственное управление ими осуществляет руководство внебюджетных фондов в соответствии с утвержденным бюджетом и финансовым планом. Полученные средства расходуются внебюджетными фондами строго по целевому назначению, ведь они имеют узкоцелевую направленность.

В стратегиях национальной безопасности 2015 г. и 2021 г., а также в тексте настоящего диссертационного исследования применительно к правовому обеспечению национальной безопасности и её различных направлений неоднократно встречается термин «устойчивое социально-экономическое развитие». Курс на международную политику «устойчивого развития» был провозглашён в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 08.09.2000 № 55/2 «Декларация тысячелетия» (далее – Декларация)[189]. Из Декларации не представляется возможным сделать однозначного вывода, что представляет собой «устойчивое развитие», однако данный термин зачастую употребляется в контексте борьбы с нищетой, повышения уровня благосостояния населения,

---

[188] Левчаев П.А. Внебюджетные фонды: учебное пособие. М., 2018. С. 15.

[189] Резолюция ГА ООН от 08.09.2000 № 55/2 «Декларация тысячелетия» // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml?ysclid=mc1wjtn9ux350036013 (дата обращения: 14.06.2025).

оптимизации производства и потребления, совершенствование механизмов распределения ресурсов (в том числе финансовых), т.е. прослеживается цель на укрепление мировой социальной и экономической безопасности, а также выражается надежда на присоединение ряда государств к идеям политики «устойчивого развития».

Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 № 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (далее – Резолюция) был подтверждён курс на устойчивое развитие[190]. В данном документе были сформулированы 17 (семнадцать) целей устойчивого развития (ЦУР), решение которых, как указано в Резолюции, к 2030 году поможет покончить с нищетой и голодом во всём мире, обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина, сохранить природные ресурсы, достичь иных глобальных показателей благополучия. При этом Резолюция подчёркивает необходимость создания условий для устойчивого, всеохватного и поступательного экономического роста, всеобщего процветания и достойной работы для всех с учётом разных уровней национального развития и возможностей (п. 3, п. 9 Резолюции).

Важной является ссылка в Резолюции на закономерность, которая определяет, что обеспечение устойчивого развития невозможно без мира и безопасности, а без устойчивого развития мир и безопасность окажутся под угрозой (п. 35), что подтверждает необходимость комплексного характера правового обеспечения национальной безопасности, разработки документов стратегического планирования по различным направлениям государственной политики, гармонизации действующего законодательства в соответствии с положениями документов стратегического планирования и обеспечение разработки будущих нормативных правовых актов с учётом стратегического планирования и устойчивого развития. Среди целей устойчивого развития

---

[190] Резолюция ГА ООН от 25.09.2015 № 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/2030_Agenda_ru.pdf?ysclid=mc1whx1ogq917222283 (дата обращения: 14.06.2025).

первоочерёдными для ориентации модернизации правовых основ деятельности государственных внебюджетных фондов, на наш взгляд, являются повсеместная ликвидация нищеты во всех её формах; обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте; содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту; сокращение неравенства.

Как представляется, при обеспечении необходимых правовых основ создания новых государственных внебюджетных фондов посредством данного института возможна реализации также иных целей как устойчивого развития, так национальных целей стратегического планирования России (например, в области образования, экологии, культуры, занятости населения и др.). Необходимость реализации целей устойчивого развития, разработанных ООН, была воспринята Российской Федерации в стратегических документах планирования в сфере правового обеспечения национальной безопасности (в частности, в Стратегии 2021 г.), а также в Указе Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». Российская Федерация следует ориентации на устойчивое социально-экономическое развитие. Например, министр финансов РФ А.Г. Силуанов в 2025 г. отметил, что сохраняется устойчивая динамика экономического развития России, выполняются все социальные обязательства Российской Федерации, в отличие от тех проблем, с которыми сталкиваются в первую очередь западные страны[191].

Данные обстоятельства свидетельствуют о том, что при обеспечении мирового уровня благополучия населения государства должны первоочерёдно учитывать возможности для реализации прав, свобод и законных интересов своих граждан, необходимость обеспечения национальной безопасности (в том числе социальной и экономической безопасности). Так или иначе реализация всех целей устойчивого развития, сформулированных ОНН, на наш взгляд, существенно зависит от обеспечения безопасности социальной и экономической сфер жизни

[191] Силуанов: Россия сохраняет устойчивую динамику экономического развития // URL: https://tass.ru/ekonomika/24248945?ysclid=mc1zwg1zsd342670220 (дата обращения: 17.06.2025).

общества, в том числе посредством эффективного функционирования института государственных внебюджетных фондов. Правовое обеспечение устойчивого социально-экономического развития является основой достижения всеобщего уважения прав человека и человеческого достоинства, справедливости, равенства и недискриминации по критерию социально-экономического благополучия, предоставления равных социально-экономических возможностей, высокого уровня помощи в раскрытии человеческого потенциала.

В рамках национальной адаптации целей устойчивого развития ООН Аналитическим центром при Правительстве РФ в 2016 г. был подготовлен Доклад «О человеческом развитии в Российской Федерации. Цели устойчивого развития ООН и Россия» (далее – Доклад)[192]. В Докладе справедливо подчёркивается, что Адаптация ЦУР ООН в российском контексте целесообразна на нормативно-правовом и программном уровнях. Важно научное, методическое, информационное, финансовое обеспечение адаптации ЦУР (стр. 12). В 2020 г. в Конституцию РФ была включена ст. 75.1, которой устанавливается, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан. Конституционные нормы в данной части так же, как и цели устойчивого развития ООН, свидетельствуют о постоянном стремлении государства к достижению социально-экономического благополучия и не означают, что недостижимость таких целей, объективная невозможность реализации их «раз и навсегда», умаляют их значимость и актуализируют норму-цель ст. 7 Конституции РФ о России как социальном государстве.

Представляется, что достижение таковой цели, многокомпонентной, во всех смыслах высоко затратной и, безусловно, требующей риск-ориентированного подхода к её реализации, невозможно без развития правового регулирования института государственных внебюджетных фондов. Именно на государственные

---

[192] Доклад Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «О человеческом развитии в Российской Федерации. Цели устойчивого развития ООН и Россия» // URL: https://ac.gov.ru/files/publication/a/11138.pdf?ysclid=mc3aznxu20128554483 (дата обращения: 17.06.2025).

внебюджетные фонды возложена обязанность по обеспечению пенсионной, медицинской, социально-трудовой поддержки граждан, и их количество, функции с целью реализации устойчивого развития России в будущем могут быть расширены при унификации организационно-правовых основ их создания, реорганизации и ликвидации, требующих реализации определённых задач и полномочий для реального осуществления поставленных задач, в том числе бюджетных полномочий, при закреплении особых прав для участия в экономическом обороте как юридических лиц публичного права, при создании новых и повышении эффективности существующих правовых механизмов образования, распределения и использования фондов денежных средств ГВФ.

Таким образом, в рамках процесса глобализации, когда для государств на первое место должно выходить обеспечение общей международной безопасности, более острую актуальность приобретает вопрос обеспечения собственной безопасности – национальной безопасности. При этом концепция обеспечения международной безопасности вовсе не предусматривает нивелирование стремлений государств к укреплению собственной, национальной безопасности, совершенствованию правовых основ обеспечения национальной безопасности по различным её направлениям. С.А. Щетинин справедливо отмечает, что под влиянием процессов глобализации происходит девальвация традиционных правовых ценностей, снижение значения нравственных ориентиров, что приводит к потере правовой ориентации и формированию правового нигилизма[193].

Каждое государство в рамках воспринятой и культивируемой им национальной правовой системы при разработке правовых основ обеспечения национальной безопасности должно поддерживать достойный уровень реализации прав, свобод и законных интересов граждан, актуальных в тот или иной период времени. Следовательно, в документах стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности важна оценка условий, в которых складываются те или иные общественные отношения, на защиту которых

[193] Щетинин С.А. Правовая глобализация: понятие и основные формы: теоретико-методологические аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2009. С. 8.

направлен документ стратегического планирования, а также имеет значение оценка реализации предыдущих документов стратегического планирования по соответствующим направлениям обеспечения национальной безопасности.

Экономическая и социальная безопасность в нормативных правовых актах, в том числе в документах стратегического планирования, зачастую представляют собой единую подсистему системы обеспечения национальной безопасности. В юридической литературе разработка концепции правовых основ экономической безопасности не нашла должного внимания. При этом важным является, в первую очередь, разработать дефиницию термина «экономическая безопасность», непосредственно, для целей её правового обеспечения, дальнейшего раскрытия сущности экономической безопасности в различных нормативных правовых актах с ориентацией на документы стратегического планирования. Экономическую безопасность государства в контексте её правового обеспечения экономической безопасности можно определить как систему упорядоченных правовых механизмов, обеспечивающих стабильную реализацию и защиту от внутренних и внешних угроз таких национальных интересов России, от которых зависит устойчивое социально-экономическое развитие России в соответствии с актуальными целями и задачами действующих документов стратегического планирования.

Поскольку словосочетания «социально-экономическое развитие», «социально-экономические меры» и другие нередко употребляются в нормативных правовых актах Российской Федерации, ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» указывает на необходимость не только разработки, но и постоянной актуализации Стратегии социально-экономического развития. Приходится констатировать, что с момента принятия ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации так и не была принята.

Более того, на законодательном уровне отсутствует закрепление термина «социальная безопасность» и разработка соответствующих положений о стратегическом планировании в сфере обеспечения социальной безопасности. На

наш взгляд, социальную безопасность можно определить как направление обеспечения национальной безопасности, наиболее тесно связанное с экономической безопасностью, которое реализуется в системной защите от внутренних и внешних угроз национальных интересов Российской Федерации в сфере социального обеспечения населения в целях достижения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, при котором осуществляется стремление к воплощению конституционной цели построения социального государства путём непрерывных мероприятий по минимизации рисков, укрепления системы противодействия вызовам и угрозам в социальной сфере.

Государственные внебюджетные фонды должны играть в системе обеспечения экономической безопасности РФ комплексную роль. С одной стороны, как элемент бюджетной системы РФ, рассматриваемые фонды должны участвовать в обеспечении её стабильного и эффективного функционирования; с другой же стороны, Фонды выполняют социальные задачи через накопление денежных средств и их распределение между определёнными категориями граждан на строго определённые законодательством цели, являясь, таким образом институтами, активно участвующими в реализации социальной функции государства и проведении государственной социальной политики. Такая роль государственных внебюджетных фондов в системе обеспечения безопасности национальных интересов подтверждает самостоятельность и одновременно неразрывную связь правового обеспечения социальной безопасности и экономической безопасности.

Государственные внебюджетные фонды как институты обеспечения социальной и экономической безопасности посредством обязательного пенсионного, социального и медицинского страхования должны осуществлять планирование своей деятельности на основе риск-ориентированного подхода, то есть документы стратегического планирования в сфере социальной и экономической безопасности должны содержать определённое ранжирование рисков, с которыми могут столкнуться институты обеспечения таких видов

безопасности при реализации направлений государственной политики. Исходя из сущности финансовой безопасности как одного из направлений обеспечения экономической безопасности, можно сделать вывод, что, с одной стороны (на «микроуровне»), правовое регулирование деятельности ГВФ должно быть ориентировано на обеспечение их стабильной хозяйственной и управленческой деятельности как юридических лиц публичного права, с другой стороны (на «макроуровне») – на эффективное, своевременное и самостоятельное обеспечение устойчивости финансовой системы и проведение социально-экономической политики государства.

Государственные внебюджетные фонды участвуют в обеспечении устойчивого социально-экономического развития России в соответствии с целями устойчивого развития, разработанными ООН. При этом важно помнить о том, что соответствующая резолюция ООН не является чёткой «дорожной картой». Концепция устойчивого социально-экономического развития должна осуществляться Россией через призму её исторического, культурного, политического, экономического опыта. В каждом государстве существует множество национальных особенностей, которые необходимо учитывать при выстраивании собственной политики в сфере устойчивого социально-экономического развития. Для этих целей необходимо не только создание федеральных документов стратегического планирования, но и локальных документов стратегического планирования деятельности самих государственных внебюджетных фондов, которые должны находиться в системной взаимосвязи для реализации целостной концепции обеспечения социальной и экономической безопасности и достижения устойчивого социально-экономического развития.

Выводы по главе. Таким образом, ГВФ являются не только элементом финансовой системы РФ, но и важным звеном в обеспечении её экономической и социальной (социально-экономической) безопасности. Идея государственных внебюджетных фондов в финансовой системе России и закрепление их статуса на законодательном уровне была воспринята нашим государством со времён Петра I. При этом сам процесс формирования фондов публичных финансов от личного

имущества князя до бюджета государства и его административно-территориальных единиц прошёл длинный путь.

В первую очередь, как представляется, «водоразделом» между личными денежными средствами правителя и обособленными денежными средствами для нужд государства явилось осознание растущих потребностей населения и зависимости от их удовлетворения состояния развития государства, в том числе обеспечение его безопасности, что требовало изменения самого государственного управления, управления публичными финансами. «Фондовый» характер управления имуществом представляется естественными способом управления ещё с древних времён, когда имущество умершего формировало единую наследственную массу.

Представляется, что развитие финансовой системы России, тенденции к отмене крепостного права, уважению личных прав и свобод человека и гражданина обусловили появление новых фондов, помимо государственного бюджета и бюджета административно-территориальных единиц государства. Государству нужен был прозрачный механизм удовлетворения определённых социально значимых потребностей. Именно поэтому уже в законодательстве Российской империи можно проследить некоторые черты финансово-правовой статуса современных ГВФ. В первую очередь это независимость от государственного бюджета (пусть и относительная), а также социальный и целевой характер фондов денежных средств указанных учреждений. В актах императоров было отмечено, на какие конкретно расходы должны направляться определённые статьи доходов прототипов современных Фондов.

В советское время идея внебюджетных фондов не могла быть реализована ввиду сильного сосредоточения фондов денежных средств в рамках государственного бюджета СССР и бюджета союзных республик. Тем не менее сохранились тенденции к созданию специальных органов (страховые кассы), которые бы имели относительно обособленные фонды денежных средств, которые направлялись бы на конкретные нужды социального назначения.

Ввиду проведения политики перестройки и гласности, постепенного распада СССР и перехода к рыночной экономике назрела необходимость в отделении от государственного бюджета фондов денежных средств, которые имели бы целевое социальное назначение. В 1990 г., до распада СССР и до принятия закона, устанавливающего основы бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР, были созданы Пенсионный фонд РСФСР и Фонд социального страхования РСФСР. А в 1991 г. на законодательном уровне впервые появился термин «целевые внебюджетные фонды». Позднее, в 1993 г., создание государственных внебюджетных фондов как одного из основных институтов современной финансовой системы России завершилось созданием Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

При рассмотрении современной структуры финансовой системы РФ становится ясным, что государственные внебюджетные фонды являются важным и самостоятельным звеном (институтом). Однако остаётся нерешённым вопрос, является ли перечень ГВФ, данный в БК РФ, исчерпывающим, или же законодатель таким образом обозначил лишь базовые и постоянно действующие социальные ГВФ. Представляется, что перечень государственных внебюджетных фондов может быть шире перечня, закреплённого в БК РФ. В этой связи предлагается дать легальные понятия государственному внебюджетному фонду, а также государственному социальному внебюджетному фонду, которые подчёркивали бы их самостоятельность как отдельного звена финансовой системы. Также необходимо закрепить в БК РФ положение о возможности создания иных ГВФ в соответствии с определёнными принципами и нормами права, которые также должны быть обозначены либо в БК РФ, либо, что было бы наиболее целесообразно, в отдельном законе. Кроме того, представляется верным ввести отдельную организационно-правовую форму – «государственный внебюджетный фонд» как разновидности юридического лица публичного права.

По нашему мнению, государственный внебюджетный фонд (ГВФ) представляет собой особый вид юридических лиц публичного права и управляемые

ими фонды денежных средств, которые образуются вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначены для реализации определённых на основании актов стратегического планирования постоянно значимых для устойчивого социально-экономического развития государства целей государственной политики, имеют собственные источники доходов и конкретные целевые расходы. Государственный социальный внебюджетный фонд (ГСВФ) - особый вид юридических лиц публичного права и управляемые ими фонды денежных средств, которые образуются вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, имеют собственные источники доходов и конкретные целевые расходы, деятельность которых направлена на обеспечение реализации конституционных прав граждан на обязательное социальное, пенсионное, медицинское страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь, различные виды социальной поддержки и эффективное обеспечение социальными услугами.

Для полноты и единообразия правового регулирования деятельности ГВФ и ГСВФ (как их особой разновидности) необходимо принятие отдельного федерального закона «Об общих принципах организации государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации», который будет находиться во взаимосвязи с положениями БК РФ. В него представляется важным включить, в первую очередь, нормы-дефиниции основных понятий, принципы организации деятельности и принципы управления ГВФ, отличительные особенности организационно-правовой формы «государственный внебюджетный фонд», основные цели деятельности и решаемые задачи, порядок образования, распределения и использования денежных средств ГВФ, не противоречащий положениям БК РФ, с внесением соответствующих изменений в БК РФ.

На наш взгляд, роль государственных внебюджетных фондов в обеспечении экономической безопасности и социальной безопасности нуждается в уточнении в стратегических документах, принимаемых в целях обеспечения реализации различных направлений национальной безопасности. Представляется возможным конкретизировать значение ГВФ не только в Стратегии экономической

безопасности, но и в Стратегии социально-экономического развития (не принятой до настоящего времени), а также в Стратегии социальной безопасности, принятие которой будет возможно с учётом существующих доктринальных разработок и анализа действующих «программно-плановых» нормативных правовых актов, документов стратегического планирования. Представляется, что основная причина возникновения ГВФ выражается в выделении чрезвычайно важной для общества части публичных финансов в специальную группу и обеспечение их самостоятельными источниками доходов, а расходы приходятся именно на обеспечение социальной сферы жизни общества.

Предлагаем также расширить в Стратегии экономической безопасности и, в случае разработки соответствующего документа, в Стратегии безопасности социальной сферы (Стратегии социальной безопасности) положения, определяющие характер и степень взаимного влияния социальной и экономической сфер, поскольку комплексный социально-экономический аспект обеспечения национальной безопасности пронизывает нормативные правовые акты Российской Федерации, а значит, признаётся важность его защиты. Не случайно только в Стратегии национальной безопасности РФ 2021 г. словосочетание «социально-экономический» встречается около двадцати раз.

Финансово-правовой статус ГВФ, и их роль в обеспечении экономической безопасности представляют собой комплексные социально-экономические задачи и функции, решение и осуществление которых возможно лишь при гармонизации законодательства в сфере обеспечения социальной безопасности и экономической безопасности. Воспринятые Россией цели устойчивого социального развития, разработанные ООН, адаптированы нашим государством, в первую очередь, для достижения устойчивого социально-экономического развития, что требует системной интеграции целей устойчивого развития в документы стратегического планирования.

В этой связи финансово-правовое регулирование деятельности государственных внебюджетных фондов должно учитывать реализацию как социальных, так и экономических стратегически важных целей. На основании

изложенного в настоящей главе диссертационного исследования, необходимо выделить ряд признаков, отражающих сущность государственных внебюджетных фондов:

1. Государственные внебюджетные фонды выступают важным звеном в системе публичных финансов и финансовой системе России.

2. Рассматриваемые фонды выступают в качестве стабильного, прогнозируемого на длительный период источника денежных средств, используемых для финансирования удовлетворения конкретных социальных потребностей общегосударственного значения.

3. Характерное для государственных внебюджетных фондов в зависимости от назначения того или иного фонда качество удовлетворять конкретные социально значимые потребности общества, качество строго целевого использования денежных средств исторически стали первыми отличительными признаками ГВФ наряду с их формальной обособленностью от государственного бюджета.

4. Удовлетворение социально значимых потребностей (в первую очередь, в сфере пенсионного обеспечения) приобрело актуальность ещё во времена существования Российской империи. Следовательно, окончательное законодательное закрепление финансово-правового статуса государственных внебюджетных фондов является исторически обусловленным процессом.

5. Государственные внебюджетные фонды занимают важное место в системе обеспечения экономической и социальной безопасности России. С одной стороны, они являются элементом бюджетной системы, а значит, состояние публичных финансов Фондов сказывается и на состоянии бюджетной системы страны в целом, а состояние бюджетной системы России в свою очередь обеспечивает устойчивое развитие системы государственных внебюджетных фондов.

С другой стороны, бюджеты ГВФ не зависимы от федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в связи с их важной целью: обеспечение реализации безусловно признанных, постоянно существующих задач государства в сфере пенсионного, социального и медицинского страхования. Следовательно, экономическая устойчивость ГВФ напрямую находится во взаимосвязи с полнотой

и эффективностью реализации социальной функции государства и зависит от степени защищённость государства от угроз в экономической и социальной сфере, т.е. состояние института ГВФ, в том числе состояние его финансово-правового регулирования, обусловлено состоянием социально-экономического развития государства в тот или иной период времени, и при этом деятельность самих ГВФ должна быть направлена на обеспечение устойчивого социально-экономического развития России.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Фонды обязательного медицинского страхования: финансово-правовой статус

Ранее в настоящем диссертационном исследовании был проведён анализ многовекового пути становления государственной казны и, позднее, государственного бюджета, как свода (росписи) доходов и расходов государства, необходимого для удовлетворения общегосударственных потребностей. Был также исследован вопрос фондов денежных средств, которые, имея характер публичных и частно-публичных фондов денежных средств, были сепарированы от государственного бюджета в той мере, в которой это было необходимо для удовлетворения социальных потребностей населения и реализации ещё полноценно не сформированной, но уже осознаваемой государством одной из его основных функций – социальной.

По мнению Е.А. Ровинского, для удовлетворения общественных потребностей в народном образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, науке, искусстве, обороне общество должно создавать специальные фонды, выделяемые из совокупного общественного продукта[194]. Анализируя данный тезис, стоит подчеркнуть, что Е.А. Ровинский, признавая необходимость существования целевых фондов денежных средств, возлагал реализацию потребности в их создании на общественные объединения, а не на государство. Тем не менее сама идея гибкости финансирования экзистенциально важных для общества потребностей, в том числе в обеспечении здравоохранения, неминуемо требует её реализации при помощи государственных финансов.

[194] Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 11.

Представляется, что со временем государство неизбежно осознаёт, что стабильность расходов на финансирование тех или иных потребностей общества возможно обеспечить только за счёт создания таких институтов, которые, позволяя государству аккумулировать денежные средства, поступающие из различных источников, тем не менее будут препятствовать смешению таких денежных средств с государственными бюджетами различных уровней. В этой связи данная точка зрения Е.А. Ровинского выражает осмысление финансово-правовой наукой потребности в создании государственных внебюджетных фондов, в том числе в сфере здравоохранения.

Статья 41 Конституции РФ закрепляет, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Это означает, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Кроме того, в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Представляется, что финансирование здравоохранения является одним из направлений деятельности социального государства, поскольку позволяет реализовывать наиболее значимые и базовые направления социальной политики, удовлетворять первичные потребности общества.

При рассмотрении финансово-правового статуса Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС) и территориальных фондов обязательного медицинского страхования (далее – ТФОМС), которые в настоящее время представляют собой самостоятельные государственные внебюджетные фонды, реализующие систему обязательного медицинского страхования, необходимо определить возможные пути (модели) финансирования сферы здравоохранения. В целом, можно отметить, что в современном мире

основными источниками финансирования системы здравоохранения являются фонды денежных средств государства (централизованные и децентрализованные финансы) и частные фонды денежных средств. В зависимости от соотношения данных путей финансирования, выделяют:

- страховую модель («бисмарковская» - по имение впервые внедрившего её канцлера Германской империи Отто фон Бисмарка) — здравоохранение финансируется из целевых страховых взносов работодателей, работников и бюджетных средств. Это наиболее распространенная модель (например, реализуется в Германии, Франции, Австрии, Швейцарии и др.);

- бюджетную модель (в Советском Союзе реализовывалась как «модель Семашко», в Великобритании известна как «модель Бевериджа») — финансирование здравоохранения осуществляется главным образом за счет бюджетных средств (Великобритания, Дания, Норвегия, Финляндия и др.);

- предпринимательскую (частную) модель - финансовое обеспечение осуществляется за счет продаж населению медицинскими учреждениями медицинских услуг и за счет средств фондов добровольного медицинского страхования (например, в США)[195].

Существования в чистом виде каждой из данных моделей не представляется возможным, поэтому они выделяются по превалирующему в том или ином государстве источнику финансирования здравоохранения. Тем не менее в некоторых странах, например, в Российской Федерации, в финансировании здравоохранения одинаково важную роль играют средства бюджетов бюджетной системы государства, а также средства обязательного медицинского страхования, что обоснованно позволяет выделить также «смешанную» (или «бюджетно-страховую») модель финансирования здравоохранения. При этом как бюджетная, так и страховая части данной модели представляют собой средства публичных

[195] См., напр.: Бюджетная система России: учебник для студентов вузов / под ред. Г.Б. Поляка. 3-е изд., перераб. и доп. М, 2017. С. 478;
Черкасова Ю.И., Мигунова М.И., Козлова С.А. Внебюджетные фонды: учеб. пособие. Красноярск, 2018. С. 199;
Шилюк Т.О. Административно-правовое регулирование в области здравоохранения: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2010. С. 129.

финансов, поскольку страховая часть формируется за счёт средств государственных внебюджетных фондов, полученных ими в качестве доходов от страховых взносов на обязательное медицинское страхование.

Единство ряда исследователей в выделении моделей финансирования здравоохранения свидетельствует о том, что в настоящее время государства в меньшей или в большей степени берут на себя обязанность заботы о здоровье граждан, что является одним из индикаторов доли «социальных финансов» в общем объёме расходов государства. Представляется, что организация бюджетно-страховой модели финансирования здравоохранения является неким «компромиссом» между публичными и частными финансами: с одной стороны, частные финансы обязаны выделять определённую сумму денежных средств на обязательное медицинское страхование, с другой стороны, государство организует систему образования, распределения и, что важно, целевого использования таких финансов через специализированные государственные внебюджетные фонды, а в случае неполного покрытия расходов на оказание медицинской помощи предоставляет бюджетное софинансирование. То есть государство не только становится менеджером и контролёром финансов, аккумулируемых на заранее определённые социально значимые цели, но и возлагает на себя конституционные обязанности, связанные со здоровьесбережением.

При этом Т.О. Шилюк, предлагая укрепить в России новую модель правового регулирования финансирования здравоохранения, при которой бы деятельность по охране здоровья граждан осуществлялась параллельно на равных началах разными субъектами и формами хозяйствования, государственной, частной и смешанной, подчёркивает, что правильным будет сохранение за государством в полном объёме функции обеспечения надёжной социальной защиты граждан, реализуемой с помощью современных управленческих и медико-правовых механизмов[196]. Представляется, что в данном контексте отдельно должна вестись работа над модернизацией финансово-правовых механизмов образования, распределения и

[196] Шилюк Т.О. Административно-правовое регулирование в области здравоохранения: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2010. С. 192.

использования финансов ФФОМС и ТФОМС, управления финансами данных ГВФ, поскольку в современной России бюджетная модель управления финансами здравоохранения и страховая модель составляют единый способ организации финансирования здравоохранения: не представляется возможным говорить, что бюджетная модель является рудиментом советского прошлого, так же, как и не представляется возможным считать страховую модель экспериментом. Единство бюджетной системы России одновременно предполагает как особый финансово-правовой статус ФФОМС и ТФОМС, так и их участие в обеспечении бюджетного суверенитета России, реализации социальной функции государства в сфере здравоохранения.

В советское время, до 1991 г., в России действовала бюджетная модель финансирования здравоохранения, поскольку, как отмечалось ранее, все бюджеты, действующие на территории нашего государства, были объединены в единый государственный бюджет СССР, из которого и осуществлялось финансирование всех сфер жизни общества. Г.Б. Поляк подчёркивает, что главным источником финансовых ресурсов, направляемых на здравоохранение, были бюджетные средства, доля которых в общем объеме средств составляла примерно 85%. Эти средства передавались в основном медицинским учреждениям, подведомственным Министерству здравоохранения. Вторым источником финансовых ресурсов были средства ведомств и подведомственных им предприятий. Доля этих средств составляла примерно 15%. Эти средства передавались ведомственным медицинским учреждениям. Третьим источником финансовых ресурсов были средства населения. Их доля была крайне незначительна, так как население оплачивало лишь зубопротезирование и в небольшом объеме некоторые платные, в основном не жизненно важные, медицинские услуги[197].

Однако значительные изменения в данном направлении государственной политики произошли в 1991 г. с принятием закона[198], вводившего принципиально

[197] Бюджетная система России: учебник для студентов вузов / под ред. Г.Б. Поляка. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 479.
[198] Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР» от 28.06.1991 № 1499-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 920.

новый вид финансирования здравоохранения – систему обязательного медицинского страхования граждан. Данный акт закреплял в ст. 1, что медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в охране здоровья, а цель медицинского страхования - гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансировать профилактические мероприятия. Кроме того, данный акт предписывал создание системы фондов здравоохранения и фондов медицинского страхования, - прообразов современных ФФОМС и ТФОМС.

Сами же Фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования были созданы в связи с внесением изменений в Закон о медицинском страховании граждан в РСФСР в 1993 году[199]. В ст. 12 данного акта говорится, что фонды обязательного медицинского страхования предназначены для аккумулирования финансовых средств на обязательное медицинское страхование, обеспечения финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на его проведение. Данное положение закрепило важную социально-экономическую роль ФФОМС и ТФОМС, их строго целевой характер, что позволяет говорить об окончательном законодательном оформлении ФФОМС и ТФОМС как разновидности государственных внебюджетных фондов в их современном понимании.

В настоящее время на федеральном уровне основными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность ФФОМС и ТФОМС, помимо Конституции РФ и БК РФ, являются: Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об ОМС»)[200], Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской

[199] Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР» от 02.04.1993 № 4741-1 // Российская газета. 1993. № 80.

[200] Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

Федерации»[201]. Особое место в федеральном законодательстве занимают ежегодные законы о бюджете ФФОМС и законы об исполнении бюджета ФФОМС и аналогичные им по своей сущности региональные законы о бюджетах ТФОМС и об исполнении их бюджетов в порядке, предусмотренном ст. 145 БК РФ. Немаловажную роль в правовом регулировании на федеральном уровне играют также подзаконные акты[202].

Согласно ст. 8 ФЗ «Об обязательном медицинском страховании», органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют ряд полномочий в сфере обязательного медицинского страхования. Следовательно, они могут издавать нормативные правовые акты в рамках своей компетенции для реализации указанных полномочий. Так, одним из полномочий субъектов РФ является утверждение бюджетов территориальных фондов и отчетов об их исполнении[203]. Аналогичные положения содержатся в ст. 145 БК РФ.

Кроме того, в соответствии с п. 1 ч. 2 с. 7 ФЗ «Об ОМС» ФФОМС имеет ряд полномочий, среди которых, например, прямо закреплено издание нормативных правовых актов и методических указаний по осуществлению территориальными фондами переданных полномочий[204]. Согласно ст. 34 данного закона, ТФОМС осуществляют ряд полномочий, во исполнение которых они также издают нормативные правовые акты[205].

---

[201] Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

[202] См., напр.: Постановление Правительства РФ «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» от 29.07.1998 № 857 // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.
Приказ Минздрава России «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» от 21.08.2025 № 496н // URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202508290047?ysclid=mgwjhjuxha93966282 (дата обращения: 30.09.2025).

[203] См., напр.: Закон города Москвы от 13.11.2024 № 23 «О бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // URL: https://www.mos.ru/authority/documents/doc/54782220/?ysclid=mgwjkbpbs2329780584 (дата обращения: 30.09.2025).

[204] См, напр.: Приказ ФФОМС от 31.03.2021 № 34н «Об определении Порядка информационного взаимодействия в сфере обязательного медицинского страхования» // URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202108250033?ysclid=lcm3g2riwv881505751 (дата обращения: 30.09.2025).

[205] См., напр.: Приказ ТФОМС от 08.06.2018 № 249 Московской области «О Координационном совете по организации защиты прав застрахованных лиц при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования в Московской области» // URL: https://old.mofoms.ru/upload/iblock/808/Приказ%20ТФОМС%20МО%20от%2008.06.2018%20No249.pdf (дата обращения: 30.09.2025).

На основании ст. 5 анализируемого закона можно выделить следующие наиболее значимые цели, стоящие перед ФФОМС и ТФОМС: обеспечение предусмотренных законодательством РФ прав граждан в системе обязательного медицинского страхования; участие в разработке и осуществлении государственной финансовой политики в области обязательного медицинского страхования. Средства этих фондов направляются, в частности, на финансирование целевых программ оказания медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, в том числе на охрану материнства и детства; научные исследования в области обязательного медицинского страхования; международное сотрудничество по вопросам обязательного медицинского страхования.

Представляется, что законодатель не случайно выделил ТФОМС как специфическую разновидность государственных внебюджетных фондов, а не просто в качестве территориальные подразделений ФФОМС. Так, например, в программах государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи[206] ежегодно дублируются положения о том, что данная программа формируется с учетом порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи, а также с учетом особенностей половозрастного состава населения, уровня и структуры заболеваемости населения Российской Федерации, основанных на данных медицинской статистики, т.е. учитываются такие показатели относительно конкретного субъекта федерации. Кроме того, при формировании территориальной программы государственных гарантий учитываются порядки оказания медицинской помощи и стандарты медицинской помощи, особенности половозрастного состава населения, уровень и структура заболеваемости населения субъекта Российской Федерации, основанные на данных медицинской статистики, а также климатические, географические особенности региона и транспортная доступность медицинских организаций.

[206] См, напр.: Постановление Правительства РФ от 27.12.2024 № 1940 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 53 (Часть II). Ст. 8753.

По нашему мнению, приданию ТФОМС такого обособленного статуса способствует также количество населения, проживающего на соответствующей территории субъекта РФ; уровень социально-экономического развития конкретного субъекта РФ и, как следствие, состояние основных параметров бюджета субъекта РФ и бюджета ТФОМС соответствующего субъекта РФ, а также место и роль субъекта РФ в экономике страны.

Кроме того, в каждом субъекте устанавливаются собственные целевые показатели, которые свидетельствуют о качестве и доступности медицинской помощи. Так, например, в г. Москве, в соответствии с критериями доступности и качества оказания медицинской помощи, в 2025 году удовлетворённость населения оказанием медицинской помощи, на основе опрошенных пациентов, должна составить 53% от числа опрошенных[207], а в Орловской области – 68,1%[208]. Представляется, что такие прогнозные показатели даже в двух взятых для примера субъектах РФ, особенно в Орловской области, расходятся с данными государственной статистики. Так, например, за январь – сентябрь 2025 г. средний показатель по данному критерию в г. Москве составил 46,8%, в Орловской области – 52,9% (при среднем федеральном показателе в 55,8%)[209]. При этом данные проблемы, как представляется, приоритетно не связаны с недофинансированием оказания медицинской помощи. Так, например, по результатам исследования, проведённого И.Б. Назаровой, ею был сформулирован вывод о том, что, в первую очередь, на данные показатели влияют недостатки организационно-инфраструктурного характера (выстраивания системы взаимоотношений «врач-

---

[207] Постановление Правительства Москвы от 27.12.2024 № 3163-ПП «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в городе Москве на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Вестник Москвы. 2025. № 5 (Тома 1 – 2).

[208] Постановление Правительства Орловской области от 16.01.2025 № 17 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Орловской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/5700202501170001?ysclid=mgwjseoozp428772747 (дата обращения: 30.09.2025).

[209] Удовлетворенность населения медицинской помощью по результатам оценки общественного мнения // URL: https://www.fedstat.ru/indicator/62914 (дата обращения: 10.10.2025).

пациент», длительные ожидания в очереди, проблемы записи к специалисту и др.)[210].

Правительством РФ ежегодно утверждается Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, содержащая Базовую программу обязательного медицинского страхования, которая определяет виды медицинской помощи, перечень страховых случаев, структуру тарифа на оплату медицинской помощи, способы оплаты медицинской помощи, оказываемой застрахованным лицам по обязательному медицинскому страхованию в Российской Федерации за счет средств обязательного медицинского страхования (ст. 35 ФЗ «Об ОМС»). Это означает, что в финансирование территориальных программ ОМС обязательно должен быть заложен перечень таких гарантированных видов медицинской помощи.

На наш взгляд, показатель финансирования инновационной (высокотехнологичной) медицинской помощи за счёт средств на обязательное медицинской страхование подтверждает тезис о том, что неудовлетворённость большого числа граждан оказанием медицинской помощи не связана с недофинансированием её оказания. Наоборот, рост видов высокотехнологичной помощи, оказываемой из средств государственных внебюджетных фондов, свидетельствует об их открытости к развитию современных медицинских технологий и готовности осуществлять их финансирование в дополнение к «традиционным» видам медицинской помощи.

Однако в территориальных программах государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи субъектов РФ закладываются также различные источники финансирования дополнительных видов высокотехнологичной медицинской помощи, не включённых в базовую программу ОМС, которая финансируется за счёт иных источников. Так, в частности, в г. Москве за счет средств межбюджетного трансферта из бюджета города Москвы бюджету Московского городского фонда обязательного

[210] Назарова И.Б. Удовлетворённость пациентов качеством медицинской помощи в столичных поликлиниках // Народонаселение. 2025. № 2. С. 101.

медицинского страхования на указанные цели в 2025 г. и в плановом периоде 2026-2027 гг. дополнительно финансируется 5 видов высокотехнологичной медицинской помощи. В Орловской области такие дополнительные виды высокотехнологичной медицинской помощи, не включённые в базовую программу ОМС, в 2025 г. не предусмотрены. Таким образом, система ОМС может позволить себе не полный перечень финансирования высокотехнологичных видов медицинской помощи, однако это не означает отсутствие в них потребности у населения.

Кроме того, проблемой остаётся чёткое определение перечня видов высокотехнологичной помощи с применением биомедицинских технологий, поскольку в действующем законодательстве отсутствует чёткий понятийно-категориальный аппарат, позволяющий определить понятия «биотехнологии», «биомедицинские технологии», соотнести его с понятием «высокотехнологичная медицинская помощь». В этой связи также встаёт вопрос финансирования оказания медицинской помощи с применением биомедицинских технологий за счёт средств обязательного медицинского страхования. Чёткая регламентация определений понятий, соотношений понятий, в частности, «биотехнологии», «биомедицинские технологии», «высокотехнологичная медицинская помощь» имеет значение для определения объёма прав граждан на получение медицинской помощи, а также порядка финансирования такой помощи за счёт государственных финансов, поскольку финансовая, в частности, бюджетная деятельность государства строго регламентирована, а выделение денежных средств зачастую носит целевой характер на осуществление конкретных расходов субъектами финансовой деятельности[211].

Так, строго целевой характер использования денежных средств государственных внебюджетных фондов и их включение в бюджетную систему России не допускают неопределённых, неустановленных и чётко

[211] Алехин В.А. Проблемы правового регулирования финансирования оказания высокотехнологичной медицинской помощи с применением биомедицинских технологий за счёт публичных финансов // Евразийский юридический журнал. 2024. № 8 (195). С. 244.

непоименованных расходов. Дополнительно проблемой аккумулирования денежных средств на ОМС остаётся неравномерное, относительно субъектов Российской Федерации, финансирование за счёт средств ОМС оказания медицинской помощи. Н.С. Митрофанова отмечает, что тенденция дифференциации финансового обеспечения здравоохранения в соответствии с уровнем социально-экономического развития отдельных территорий является повсеместной, что формирует разный уровень доступности и качества медицинских услуг[212].

Представляется, что данная проблема также связана с различными подходами субъектов РФ на установление тарифов услуг в рамках ОМС. Так, например, в Орловской области дифференциация финансирования вызова скорой медицинской помощи зависит исключительно от состава бригады скорой медицинской помощи, в связи с чем тариф вызова врачебной выездной бригады установлен на 2025 г. в размере 4 550,77 руб., фельдшерской выездной бригады – в размере 4 268,86 рублей[213]. В г. Москве тариф зависит не только от состава, но и от профиля бригады скорой помощи (общепрофильная, неврологическая, педиатрическая, реанимация и др.) и составляет от 3 908,94 руб. до 8 264,64 рублей[214]. В Липецкой области тариф вызова скорой медицинской помощи по базовой программе ОМС в 2025 г. составляет для вызова врачебной бригады 4 878,56 руб., для фельдшерской бригады – 4 137,52 рублей[215].

Ещё одним катализатором возникновения описанных противоречий является социально-экономический дисбаланс в развитии субъектов РФ, в связи с чем ФФОМС и ТФОМС должны стать одними из инструментов, а их фонды денежных

---

[212] Митрофанова Н.С. О неравномерности финансового обеспечения бесплатного оказания медицинской помощи в регионах ЦФО // АНИ: экономика и управление. 2021. № 1 (34).

[213] Тарифное соглашение на оплату медицинской помощи, оказываемой по территориальной программе обязательного медицинского страхования города Москвы на 2025 год от 28.12.2024 // URL: https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/document/default/view/2789.html?ysclid=mgwrafpmsq634817543 (дата обращения: 11.10.2025).

[214] Тарифное соглашение на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию на территории Орловской области на 2025 год от 24.01.2025 // URL: https://oreltfoms.ru/index.php/2011-03-05-05-49-31 (дата обращения: 11.10.2025).

[215] Тарифное соглашение на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию на территории Липецкой области на 2025 год от 24.01.2025 // URL: https://ofoms48.ru/docs/tarif/2025.php?ysclid=mgwqhq9mp1875156468 (дата обращения: 11.10.2025).

средств ресурсами для выравнивания социально-экономической обеспеченности субъектов РФ и направленности на установление единых тарифов оказания медицинской помощи за счёт средств ОМС. Кроме того, Счётная палата РФ указывала на проблему непрозрачности процесса расчёта тарифов на оказание медицинской помощи за счёт ОМС. В данном контексте было отмечено, что система формирования тарифов на оплату медпомощи по обязательному медицинскому страхованию в целом отвечает задачам сбалансированности распределения средств ОМС и повышению доступности медицинской помощи. Однако недостатки нормативно-правового и методологического обеспечения в ряде случаев приводят к формированию тарифов, размер которых не соответствует затратам[216].

Одним из актуальных вопросов при повышении эффективности деятельности ФФОМС и ТФОМС является организация их доходов и расходов, особенно острой, на наш взгляд, представляется проблема эффективного использования их денежных средств как одного из инструментов обеспечения социальной и экономической безопасности России. Описанные выше недостатки финансирования медицинской помощи за счёт средств ОМС напрямую влияют как на достойный уровень и качество жизни граждан, так и на стабильность финансовой системы России, заставляют непрерывно задаваться вопросами о том, насколько эффективна деятельность ФФОМС и ТФОМС, оправдывают ли они своё место в системе обеспечения социальной и экономической безопасности, и от ответов на данные вопросы зависит само оправдание необходимости функционирования не только ФФОМС и ТФОМС, но и государственных внебюджетных фондов, в целом. Так, например, в публичном пространстве со

[216] Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики установления тарифов на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию и применения способов ее оплаты в 2023 году и истекшем периоде 2024 года» // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/642/8vc3pa5pz5988s79nso88u2lb48go4rz.pdf (дата обращения: 11.10.2025).

стороны законодателей неоднократно звучали предложения о ликвидации ФФОМС и ТФОМС[217].

В ч. 4 ст. 145 БК РФ закреплено, что проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, внесенные Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, должны содержать показатели доходов и расходов в соответствии со статьями 146 и 147 БК РФ. Рассмотрение вопросов эффективности организации процессов поступления денежных средств в государственные внебюджетные фонды, в том числе в ФОМС и ТФОМС, и эффективности их использования представляется ключевым для оценки роли государственных внебюджетных фондов в системе обеспечения экономической безопасности РФ.

Данный тезис вытекает из сущности государственных внебюджетных фондов как элемента бюджетной системы России, каждый из которых имеет свой бюджет, облекаемый в правовую форму закона (федерального или закона субъекта РФ (для каждого из ТФОМС). О.В. Болтинова не случайно даёт следующее авторское определение бюджету: бюджет — это основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда публично-правового образования, утверждаемый соответствующими представительными органами государственной власти или муниципальных образований в форме закона (или в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципального образования) для финансового обеспечения публичных обязательств публично-правовых образований[218]. Таким образом, доходы и расходы ФФОМС и ТФОМС, закреплённые за их бюджетами, являются стержневым элементом, который позволяет говорить об их независимости от иных бюджетов бюджетной системы России, а также о строго

---

[217] См., напр.: Нилов предложил упразднить Фонд обязательного медстрахования /// URL: https://www.pnp.ru/social/nilov-predlozhil-uprazdnit-fond-obyazatelnogo-medstrakhovaniya.html?ysclid=mh9gop561p887673183 (дата обращения: 27.10.2025).
Депутат Миронов выступил за ликвидацию ФОМС // URL: https://pravda-nn.ru/news/deputat-mironov-vystupil-za-likvidatsiyu-foms/?ysclid=mh9gt6wmp3378805703 (дата обращения: 27.10.2025).

[218] Болтинова О.В. Бюджет - основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10 (83). С. 56.

целевом характере, подразумевающем использование бюджетов рассматриваемых фондов исключительно для финансового обеспечения публичных обязательств в сфере здравоохранения в организованной системе обязательного медицинского страхования.

Исходя из ст. 146 БК РФ, доходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования можно разделить на три большие группы – налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления.

К первой группе относятся: 1) налоговые доходы, которые законодатель специально закрепляет за бюджетами ГВФ в п. 12 ст. 241 БК РФ; 2) доходы от уплаты налога на профессиональный доход. Можно сказать, что законодатель закрепляет «искусственно» указанную группу доходов, поскольку, как представляется, такие доходы не присущи финансово-правовой природе ГВФ как страховых фондов. Как следствие, состав данной группы доходов определён казуистически и может быть в любой момент изменён законодателем абсолютно непредсказуемым образом ввиду их неестественности для социальной и страховой природы рассматриваемых фондов. Более того, в п. 12 ст. 241 БК РФ, на который указана ссылка как на перечень налоговых доходов ФФОМС, отсутствует распределение данных доходов между ФФОМС и Социальным фондом РФ, перечень доходов которого также отсылает к данной норме. Нормативы распределения таких доходов между указанными фондами установлены в ст. 37 специального федерального закона о внесении изменений[219], что представляется нецелесообразным для обеспечения принципа единства правового регулирования бюджетов федеральных ГВФ. Указанные нормативы также могут изменяться законодателем произвольно, в отсутствие заранее определённого и законодательно закреплённого обоснования.

[219] 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.

Среди доходов, составляющих вторую группу, неналоговых доходов (страховые взносы, различные штрафы и пени, доходы от размещения временно свободных средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования), особое место занимают страховые взносы различных видов в зависимости от места застрахованных лиц в системе труда. В целом, их финансово-правовая природа едина – это установленные законодательством нормативно определённые денежные средства, которые имеют целевое значение в виде направленности на образование фондов денежных средств на обязательное медицинское страхование. В действующем законодательстве страховые взносы на обязательное медицинское страхование определяются как обязательные платежи, которые уплачиваются страхователями, обладают обезличенным характером и целевым назначением которых является обеспечение прав застрахованного лица на получение страхового обеспечения (ст. 3 ФЗ «Об ОМС»). Представляется, что именно признак обезличенности и целевого характера страховых взносов на обязательное медицинское страхование определяет специфику отечественного финансово-правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования.

Третья группа доходов, безвозмездные поступления, представляет собой открытый перечень поступлений на счёт ФФОМС, в связи с наличием такого вида доходов, как «прочие поступления», который не конкретизирован законодателем ни по критериям, ни путём перечисления. Прямо в данной группе доходов называются лишь «межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования».

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 146 БК РФ, ст. 26 ФЗ «Об ОМС», в бюджет территориальных фондов обязательного медицинского страхования подлежат зачислению неналоговые доходы (доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования; безвозмездные поступления (субвенции из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования; межбюджетные трансферты (за исключением субвенций) из бюджета ФФОМС; межбюджетные трансферты из

бюджетов субъектов РФ, передаваемые территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования и на финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой обязательного медицинского страхования; прочие поступления, предусмотренные законодательством РФ и законодательством субъектов РФ).

На основании изложенного, важно подчеркнуть, что основным типом доходов ФФОМС являются страховые взносы, например, за 2024 г. их доля в объёме фактических доходов бюджета ФФОМС составляет более 86%, при этом доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета составляет более 12%, а на все остальные типы доходов в совокупности приходится лишь чуть более 1%[220]. Соответственно, страховые взносы также играют важную роль и в формировании бюджетов ТФОМС в силу распределения между ними субвенций от ФФОМС.

Как отмечалось ранее, каждая услуга, оказанная в рамках ОМС, имеет свою цену в соответствии с тарифами, установленными в каждом субъекте РФ. При этом встаёт вопрос справедливости расходования на каждого застрахованного лица денежных средств в рамках ОМС, поскольку несмотря на то, что каждое застрахованное лицо имеет различный уровень заработка (или не имеет его вовсе), различный объём потребностей в оказании медицинской помощи, в том числе медицинской помощи в рамках ОМС вообще, каждое застрахованное лицо, несмотря на указанные различия, имеет равный доступ к оказанию медицинской помощи за счёт средств ОМС.

---

[220] Федеральный закон от 23.07.2025 № 221-ФЗ «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2024 год» // СЗ РФ. 2025. № 30 (Часть II). Ст. 4370.
Отчёт о результатах деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2024 году (утверждён решением Правления Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 25.04.2025) // URL: http://omsjournal.ru/wp-content/uploads/2025/08/oms_2025-4_web.pdf (дата обращения: 29.10.2025).

Например, в 2025 г. спикер Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко подняла проблему переноса бремени внесения страховых взносов в ОМС за неработающих трудоспособных граждан с бюджетов субъектов РФ на самих граждан по среднему показателю взносов с одного работающего гражданина за один год[221]. Однако, как представляется, в данном случае встаёт проблема выявления и учёта таких граждан, а также разработка механизма их принуждения к выплате страховых взносов. В соответствии с действующим законодательством, по общему определению, безработными признаются трудоспособные граждане, которые ищут работу, зарегистрированы органами службы занятости в целях поиска подходящей работы и готовы к ней приступить[222]. Следовательно, «безработным гражданином» является такой гражданин, который по своей инициативе обратился в установленном законом порядке к государству за содействием в трудоустройстве и официально зарегистрирован государством в таковом статусе.

Тем не менее, встаёт вопрос ответственности каждого лица за обеспечение своего участия в системе формирования фондов денежных средств ГВФ на медицинское страхование и адекватного регулирования своих потребностей на оказание медицинской помощи за счёт средств ОМС. В частности, присущий отечественному финансово-правовому регулированию образования доходов ФФОМС и ТФОМС принцип «обезличенности» частично нивелируется в медицинской страховой системе Сингапура, которая является уникальной, по сравнению с существующими моделями здравоохранения, о которых было сказано в начале параграфа настоящего диссертационного исследования.

Основой организации финансирования здравоохранения является персонифицированный сберегательный счёт гражданина (Medisave). Основная цель Medisave — помочь людям и их семьям накопить средства на госпитализацию,

---

[221] Матвиенко предложила не оплачивать из бюджета медстраховки для неработающих // URL: https://rg.ru/2025/10/06/matvienko-predlozhila-ne-oplachivat-iz-biudzheta-medstrahovki-dlia-nerabotaiushchih.html?ysclid=mhcdg3xnya562644379 (дата обращения: 28.10.2025).

[222] Статья 23 Федерального закона от 12.12.2023 № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 51. Ст. 9138.

в том числе на случай выхода на пенсию. Как отмечают малазийские учёные, работающие люди обязаны вносить ежемесячные взносы, размер которых увеличивается с возрастом, на свои счета Medisave. Чтобы предотвратить чрезмерное потребление медицинских услуг и преждевременное исчерпание средств Medisave, Министерство здравоохранения устанавливает подробные правила, касающиеся разрешенного использования Medisave. Помимо индивидуальной ответственности, Medisave также включает принцип семейной ответственности. Пациенты могут использовать Medisave ближайших родственников для финансирования медицинских услуг[223].

Действительно, в соответствии с информацией, представленной на официальном сайте в ИТС «Интернет» Совета Центрального сберегательного фонда Сингапура (Central Provident Fund (CPF), государственного органа управления социальными программами, система финансирования здравоохранения данного государства является разветвлённой и состоит из нескольких программ (проектов, схем) финансирования[224].

Первая программа, как уже было указано ранее, именуется Medisave и помогает оплатить полностью или частично стоимость амбулаторных медицинских услуг по лечению хронических медицинских заболеваний, вакцинации и медицинских осмотров, исследований. По данной схеме можно оплатить за счёт персонифицированного счёта медицинские услуги общей стоимостью до 500 долларов США в год при несложных заболеваниях или до 700 долларов США в год при сложных хронических заболеваниях на одного пациента. Медицинские услуги можно оплатить как для самого лица, так и для близких родственников (супруг, родитель, бабушка/дедушка, брат/сестра, ребёнок), при этом бабушка/дедушка или брат/сестра должны быть гражданами Сингапура или иметь статус постоянных жителей.

---

[223] Mohammad Farhan, Hussaini U.Z., Saifulsyahira J., Rosliza A.M. // International Journal of Public Health and Clinical Sciences, 2016. Vol. 3: No. 1. P.101.

[224] Central Provident Fund / Healthcare financing // URL: https://vk.com/away.php?to=https%3A%2F%2Fwww.cpf.gov.sg%2Fmember%2Fhealthcare-financing&utf=1 (дата обращения: 28.10.2025).

Вторая программа именуется MediShild Life и представляет собой базовую страховку для всех граждан на случай необходимой медицинской помощи при катастрофах или в случае серьёзных заболеваний, требующих длительного и дорогостоящего лечения. Лимит денежных средств, которые могут быть затрачены каждым гражданином, не ограничен и покрывается за счёт государства.

Третья программа именуется MediFund и, по информации официального сайта в ИТС «Интернет» Министерства здравоохранения Сингапура, представляет собой систему социальной защиты для сингапурцев, столкнувшихся с финансовыми трудностями. Это государственный целевой фонд, процентный доход от которого будет направляться комитетам MediFund, которые будут использовать его для помощи нуждающимся пациентам в оплате счетов за медицинское обслуживание в государственных учреждениях здравоохранения, муниципальных больницах и аккредитованных учреждениях длительного ухода[225]. Однако из информации с данного Интернет-ресурса также следует, что использование такого фонда денежных средств требует одобрения специальных комитетов при медицинских учреждениях по результатам рассмотрения заявок от пациентов, и такие фонды ограничены.

Таким образом, несмотря на явные отличия финансирования системы здравоохранения Сингапура от традиционных моделей финансирования здравоохранения, в её основе лежит система страхования, с одной стороны, и государственное бюджетное субсидирование, с другой стороны. В этой связи ключевым вектором повышения эффективности финансово-правового регулирования финансирования здравоохранения в России должен являться не вопрос смены правовой и организационной модели финансирования оказания гражданам медицинской помощи, изменения доли участия государства в расходах на здравоохранение, а конкретные вопросы повышения эффективности организации деятельности соответствующих государственных внебюджетных фондов, повышения эффективности процессов образования, распределения и

[225] Ministry of Health of Singapore / Managing expenses / Schemes and subsidies / MediFund // URL: https://www.moh.gov.sg/managing-expenses/schemes-and-subsidies/medifund/ (дата обращения: 28.10.2025).

использования их фондов денежных средств, совершенствования финансового контроля за указанными процессами, повышения значимости ФФОМС и ТФОМС как финансово-правовых институтов, обеспечивающих социальную и экономическую безопасности РФ.

Так, в частности, несмотря на высокую ответственность граждан за расходы на получение ими медицинской помощи, субсидирование медицинской помощи со стороны государства, система финансирования здравоохранения в Сингапуре, как представляется, не соответствует принципам социального государства, поскольку не обеспечивает в полной мере необходимой медицинской помощью все категории граждан, ограничивая их в расходах на государственное здравоохранение и ставя в зависимость от одобрения заявок и наличия финансирования у конкретного медицинского учреждения оказание помощи тем слоям населения, которые не могут позволить себе страховку или израсходовали страховые лимиты. Так, малазийские учёные приводят в своём исследовании конкретный случай, когда гражданка Сингапура, у которой был диагностирован рак костей и которая потратила на медицинские счета около 400 000 долларов США, оплачивала медицинскую помощь за счёт продажи своего имущества, заёмных денежных средств и пожертвований в связи со строгими критериями участия в программе MediFund, что не позволило получить ей своевременную необходимую медицинскую помощь[226].

В Сингапуре, по данным Министерства здравоохранения, в настоящее время функционируют 26 аккредитованных государственных поликлиник[227], в то время как в сопоставимом с Сингапуром по населению городе России, Санкт-Петербурге, - более 200 государственных поликлиник[228]. Представляется, что модель финансирования здравоохранения Сингапура, помимо концепции социального государства, также не может соответствовать системе «4П» в медицине

[226] Mohammad Farhan, Hussaini U. Z., Saifulsyahira J., Rosliza A. M. // International Journal of Public Health and Clinical Sciences, 2016. Vol. 3: No. 1. P.103.
[227] Healthcare at a glance. Overview of our healthcare system // URL: https://www.moh.gov.sg/healthcare-at-a-glance/ (дата обращения: 28.10.2025).
[228] Справочник медицинских организаций Санкт-Петербурга // URL: https://gorzdrav.spb.ru/medical-organizations (дата обращения: 28.10.2025).

(персонализация, предиктивность, превентивность, партисипативность), особенно, в части реализации целей по выявлению рисков и прогнозированию заболевания (предиктивность), профилактики заболеваний и лечению их на ранних стадиях (превентивность), поскольку государственная защита здоровья в Сингапуре в полной мере срабатывает только при тяжёлых заболеваниях.

В 2025 г. заместитель Председателя Правительства РФ Т.А. Голикова указала на то, что основные расходы системы здравоохранения должны приходиться не на стационарное лечение, как сейчас, а на превентивную медицину - профилактику и предупреждение развития хронических заболеваний[229]. На наш взгляд, при существующих основах финансово-правового регулирования обязательного медицинского страхования в России ФФОМС и ТФОМС реально могут обеспечить достижение поставленной цели, в связи с чем идеи радикальных и концептуальных изменения в данной сфере (например, в части упразднения ФФОМС и ТФОМС[230]) не представляются верными.

Согласно ст. 147 БК РФ, расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации. Для ФФОМС – федеральным законом, для ТФОМС – законами субъектов РФ. В п. 2 ст. 147 БК РФ также указано, что законодательством Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление дотаций и (или) иных межбюджетных трансфертов из бюджета государственного внебюджетного фонда бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Норму ч. 2 ст. 147 БК РФ не представляется возможным считать корректной в связи с тем, что, по её смыслу, межбюджетные трансферты могут предоставляться бюджетами ГВФ, в том числе ФФОМС и ТФОМС, иным бюджетам бюджетной системы Российской Федерации на любые цели, что противоречит принципу самостоятельности бюджетов ГВФ и их целевому

---

[229] Вектор на профилактику. Татьяна Голикова указала главный тренд в развитии здравоохранения // URL: https://rg.ru/2025/10/22/tatiana-golikova-ukazala-glavnyj-trend-v-razvitii-zdravoohraneniia.html (дата обращения: 28.10.2025)/

[230] См., напр.: предложение депутата ГД РФ С.М. Миронова по упразднению ФФОМС и переходу на бюджетную модель финансирования здравоохранения // URL: https://news.ru/vlast/mironov-prizval-reformirovat-rossijskuyu-sistemu-zdravoohraneniya (дата обращения: 28.10.2025).

характеру. В целом, важно отметить тенденцию ежегодного утверждения дефицитных (порой – резко профицитных) бюджетов государственных внебюджетных фондов, в связи с чем предоставление ими трансфертов, например, федеральному бюджету будет являться нерациональным. В этой связи предлагается уточнить указанную норму БК РФ в части того, что «межбюджетные трансферты могут предоставляться из бюджета государственного внебюджетного фонда иным бюджетам бюджетной системы Российской Федерации исключительно на софинансирование целевых расходов по профилю деятельности государственного внебюджетного фонда и исключительно в случае утверждения профицитного бюджета государственного внебюджетного фонда (за исключением предоставления субсидий из ФФОМС территориальным фондам ОМС)».

Важность подобного уточнения нормы о межбюджетных трансфертах из бюджетов ГВФ также связана с недостатками иных норм БК РФ, конкретизирующих межбюджетные трансферты ГВФ. О.С. Забралова справедливо отмечает, что анализ положений бюджетного законодательства, закрепляющих порядок предоставления межбюджетных трансфертов государственных внебюджетных фондов, позволяет сделать вывод об их обрывочном и несистематизированном характере[231].

Действительно, в главе 16 БК РФ, посвящённой межбюджетным трансфертам, в ст. 129 отсутствует подразделение на категории межбюджетных трансфертов, которые предоставляются из федерального бюджета государственным внебюджетным фондам. Что касается предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов ГВФ, то из главы 16 БК РФ следует, что из Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования предоставляются субвенции и иные межбюджетные трансферты, а из бюджета Социального фонда РФ предоставляются иные межбюджетные трансферты федеральному бюджету. При этом порядок, условия, случаи «иных»

[231] Забралова О.С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 3 (148). С. 54.

межбюджетных трансфертов устанавливаются иными федеральными законами и Правительством РФ. На наш взгляд, такие правила БК РФ нарушают логику и единообразие федерального бюджетного законодательства, затрудняют реальные отношения по предоставлению межбюджетных трансфертов.

Расходы ФФОМС на 2025 г., в соответствии с федеральным законом «О бюджете ФФОМС на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» составляют, например: общегосударственные вопросы; государственная программа РФ «Развитие здравоохранения»; федеральный проект «Национальная цифровая платформа «Здоровье»; субсидии медицинским организациям частной системы здравоохранения на финансовое обеспечение высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, оказываемой гражданам Российской Федерации; образование; профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации и ряд других. Приходится констатировать, что в соответствующем законе о бюджете отсутствуют разъяснения, позволяющие получить информацию о степени участия финансов ФФОМС в реализации национальных целей развития Российской Федерации, определённых Президентом РФ, что, на наш взгляд, является существенным недостатком организации процессов образования, распределения и использования денежных средств данного ГВФ, поскольку нарушается системный подход к планированию государственной политики в области здравоохранения и в сфере обеспечения экономической безопасности РФ, её устойчивого социально-экономического развития.

Ещё одним недостатком планирования бюджета ФФОМС является неопределённость ряда групп расходов. Например, такие формулировки, как «общие расходы, связанные с международной деятельностью», «другие общегосударственные вопросы», «другие вопросы в области здравоохранения», «финансовое обеспечение иных расходов государственных органов Российской Федерации и федеральных казенных учреждений» создают правовую неопределённость и несут потенциальную угрозу нецелевого расходования бюджета ФФОМС, что противоречит финансово-правовой природе ГВФ.

Согласно специальному закону города Москвы, утверждающему бюджет Московского городского фонда ОМС на 2025 г., расходы ТФОМС могут составлять, например: развитие здравоохранения города Москвы (региональная программа «Столичное здравоохранение»); финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территории субъектов Российской Федерации; расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами; закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд и иные. Важной в бюджете Московского городского фонда ОМС является группа расходов на «формирование эффективной системы организации медицинской помощи и совершенствование системы территориального планирования», поскольку при одновременной реализации двух указанных направлений позволяет достигать системной упорядоченности в деятельности данного ТФОМС и в использовании его денежных средств.

Расходы Московского городского ТФОМС соответствуют положениям п. 5 ст. 26 ФЗ «Об ОМС» о том, что расходы бюджетов территориальных фондов осуществляются в целях финансового обеспечения:

1) выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования;

2) исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, и (или) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан;

3) исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих в результате принятия законов и (или) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

4) ведения дела по обязательному медицинскому страхованию страховыми медицинскими организациями;

5) выполнения функций органа управления территориального фонда.

Таким образом, несмотря на то, что законодателем в БК РФ не определён перечень расходов ГВФ, конкретизация общих направлений расходов ФФОМС и ТФОМС указана в ФЗ «Об ОМС». Представляется, что такой подход не является пробелом бюджетного законодательства, а способствует гибкости системы использования денежных средств ГВФ в соответствии с актуальными задачами государственной социальной политики РФ, вызовами и угрозами её экономической и социальной безопасности. Тем не менее видится верным решением закрепление в БК РФ положения относительно того, что использование денежных средств ГВФ, в том числе ФФОМС и ТФОМС, должно обеспечивать реализацию целей национального развития РФ и исполнение национальных проектов как федерального, так и регионального уровней.

Противоречия по вопросам справедливости распределения денежных средств в рамках ОМС остро стоят в субъектах РФ при распределении денежных средств между медицинскими организациями региональными органами власти на основании проекта территориальной программы ОМС, подготавливаемого комиссией по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования соответствующего субъекта РФ. Так, например, в рамках одного из судебных споров было установлено, что медицинская организация обратилась в УФАС Иркутской области в связи с подозрениями на нарушение органами власти Иркутской области Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ[232], выразившееся, по мнению медицинской организации, в создании дискриминационных условий доступа на рынок оказания медицинских услуг на территории Иркутской области при распределении объемов предоставления специализированной и высокотехнологической медицинской помощи в рамках Территориальной программы государственных гарантий

[232] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (Часть I). Ст. 3434.

бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2017 год[233].

УФАС по Иркутской области усмотрел дискриминацию в отказе медицинской организации в предоставлении требуемых объёмов финансирования в рамках ОМС по оказанию специализированной медицинской помощи по профилю травматология и ортопедия и высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП), метод «восстановление формы и функции межпозвонкового диска путем пункционной декомпрессивной нуклеопластики с обязательной интраоперационной флюороскопией» и вынес предписание Правительству Иркутской области о прекращении действий, нарушающих законодательство в сфере защиты конкуренции. Однако суд первой инстанции вынес решение, которым признал предупреждение УФАС незаконным. Основанием для принятия решения явилось установленное судом соблюдение сформированной Правительством Иркутской области Комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования соответствующего субъекта РФ нормативно закреплённых на федеральном уровне критериев распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями в сфере обязательного медицинского страхования: численность и половозрастная структура застрахованных лиц; количество прикрепленных застрахованных лиц к медицинским организациям, оказывающим амбулаторно-поликлиническую помощь; потребность застрахованных лиц в медицинской помощи; учет профилей отделений (коек), врачебных специальностей; учет показателей потребления медицинской помощи по данным персонифицированного учета сведений о медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам.

Иные обоснования потребностей в финансировании, о которых заявляла медицинская организация, по мнению суда первой инстанции, соответствующая комиссии учитывать была не вправе. Суд первой инстанции добавил, что само по

---

[233] Решение Арбитражного суда Иркутской области от 11.07.2018 по делу № А19-4819/2018 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/f455278a-bb40-4159-85ae-f5420f2b8c22/620238ce-1f82-425f-838c-c63d8cf8384c/A19-4819-2018_20180711_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 30.10.2025).

себе несогласие медицинской организации с распределенными объемами оказания медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования, равно как и возможно допущенные нарушения при распределении таких объемов, не могут свидетельствовать о наличии в действиях Правительства Иркутской области признаков игнорирования создания условий, направленных на недискриминационное распределение объемов оказания медицинской помощи в рамках Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи в Иркутской области. С судом первой инстанции согласились суды апелляционной и кассационной инстанций.

ВС РФ отказался передавать кассационные жалобы медицинской организации и УФАС по Иркутской области для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, указав, что действующее законодательство в сфере обязательного медицинского страхования не содержит положений, обязывающих Правительство Иркутской области, помимо имеющегося регулирования, разработать и реализовать механизм (систему) распределения объемов оказания медицинской помощи в рамках программы обязательного медицинского страхования, предусматривающий обязательные для комиссии объективные критерии распределения объемов оказания медицинской помощи в рамках программы обязательного медицинского страхования[234]. Представляется, что такое толкование действующего законодательства судами и отсутствие чётко закреплённых механизмов для органов государственной власти субъектов РФ корректировки критериев потребности в распределении объёма финансирования оказания медицинской помощи в рамках ОМС создаёт реальные препятствия для медицинских организаций в получении соответствующего финансирования для оказания необходимой медицинской помощи в рамках ОМС, особенно при оказании высокотехнологичной, инновационной медицинской помощи.

---

[234] Определение Верховного Суда РФ от 04.06.2019 № 302-ЭС19-9406 по делу № А19-4819/2018 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/f455278a-bb40-4159-85ae-f5420f2b8c22/6e262d61-3a6d-4e8f-b514-a02c2ecf3a75/A19-4819-2018_20190604_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 30.10.2025).

КС РФ указывает, что использование в норме оценочных понятий не свидетельствует о неопределенности ее содержания, поскольку разнообразие фактических обстоятельств делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в законе, а использование законодателем оценочной характеристики преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций[235]. С другой стороны, на примере указанного судебного спора встаёт проблема достаточности тех критериев распределение объёмов денежных средств на обязательное медицинское страхование, которые установил федеральный законодатель, и, соответственно, возможности их конкретизации или даже дополнения на региональном уровне для наиболее эффективного, справедливого и рационального использования фондов денежных средств ТФОМС. Не случайно А.А. Малышева отмечает наличие проблемы эффективного распределения денежных средств не на уровне выделения субвенций из ТФОМС, а на уровне субъекта РФ, когда дальнейшее распределение средств для непосредственной оплаты медицинской помощи осуществляется комиссией по разработке территориальной программы ОМС, на основе решений которой определяются объемы помощи, предоставляемой той или иной медицинской организацией. Решения и действия таких комиссий в субъектах РФ не всегда эффективны, но оспорить их достаточно сложно[236].

Счётной палатой РФ проводилось комплексное исследование функционирования системы обязательного медицинского страхования РФ по результатам которого были выявлены недостатки, связанные, в том числе, с распределением объёмов финансирования медицинской помощи между медицинскими организациям - указано, что механизм распределения объемов предоставления медицинской помощи Комиссией[237] в соответствии с критериями, установленными Федеральным законом № 326-ФЗ и подзаконными актами,

---

[235] Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4261.

[236] Малышева А.А. Роль территориальных фондов обязательного медицинского страхования в распределении средств обязательного медицинского страхования // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2021. № 1. С. 48.

[237] Имеются в виду территориальные комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования субъектов РФ.

отсутствует, что приводит к рискам неэффективного распределения объемов между участниками ОМС[238]. Представляется, что в отсутствие такого механизма распределения объёмов финансирования медицинской помощи между медицинскими организациями, а также в отсутствие правил, позволяющих устанавливать, изменять критерии распределения в зависимости от субъекта РФ судебные акты по спорам о распределении объёмов финансирования нельзя считать правосудными. Вместе с этим, возможности субъектов РФ по корректировке критериев распределения, применению механизмов распределения объёмов финансирования должны быть урегулированы рамочными нормативными правовыми актами на федеральном уровне во избежание злоупотреблений со стороны органов государственной власти субъектов РФ.

Критерии распределения объёмов медицинской помощи и, соответственно, объёмов её финансирования в рамках обязательного медицинского страхования осуществляются территориальными комиссиями на основе критериев, закреплённых в периодически обновляемых Правилах обязательного медицинского (далее – Правила) страхования. Однако критерии распределения объёмов медицинской помощи в новых правилах практически не претерпевали изменений, что не решает проблемы, поднятой УФАС по Иркутской области о справедливости распределения объёмов финансирования оказания медицинской помощи в рамках ОМС и дошедшей до рассмотрения ВС РФ. Так, в Правилах 2011 г. было закреплено 10 критериев[239], в Правилах 2019 г. – 8 критериев[240].

Правила 2019 г., по сравнению с Правилами 2011 г., были дополнены двумя новыми критериями: достаточность мощности медицинской организации для выполнения объемов медицинской помощи, заявленных медицинской организацией в уведомлении об осуществлении деятельности в сфере

---

[238] Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности функционирования системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации» от 30.03.2021 // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/432/wjvi2beix796z4vpn04vyii4ppk4fxcr.pdf (дата обращения: 31.10.2025).

[239] Пункт 123 Приказа Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 № 158н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2011. № 47.

[240] Пункт 11 Приказа Минздрава России от 28.02.2019 № 108н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2019. № 108.

обязательного медицинского страхования; результаты контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи в динамике до трех лет. Однако были исключены, на наш взгляд, необоснованно следующие критерии: права пациента на выбор медицинской организации и врача; возможность достижения оптимальной медицинской, экономической и социальной эффективности использования материально-технических и финансовых ресурсов; возможность достижения социально значимых показателей деятельности здравоохранения, ориентированных на результат.

Если смена пациентом медицинской организации, к которой он прикреплён, существенно не влияет на объём запланированной медицинской помощи, поскольку реализация пациентами такого права не является массовым явлением и ограничена определённой периодичностью, то критерий возможности достижения оптимальной медицинской, экономической и социальной эффективности использования материально-технических и финансовых ресурсов и критерий возможность достижения социально значимых показателей деятельности здравоохранения, ориентированных на результат могут считаться значимыми для распределения объёмов финансирования и впоследствии станут значимыми индикаторами для оценки эффективности деятельности ТФОМС в реализации национальных целей развития РФ, исполнения национальных проектов. Приходится констатировать, что Правила 2025 г. не внесли сущностных изменений в критерии распределения объёмов оказания медицинской помощи между медицинскими организациями[241], таким образом, не решив проблемы справедливого и эффективного распределения между медицинскими организациями объёмов финансирования в рамках ОМС.

Счётная палата РФ также указывала на следующий ряд недостатков критериев: критерии носят достаточно общий характер, не детализированы по видам и условиям оказания медицинской помощи; комиссии для распределения

[241] Пункт 12 Приказа Минздрава России от 21.08.2025 № 496н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» // URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202508290047 (дата обращения: 04.11.2025).

объемов медицинской помощи между медицинскими организациями могут полагаться только на собственный опыт и на мнение регионального органа управления здравоохранением, который является учредителем основной части медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС, и владеет основным объемов информации о характере деятельности медицинских организаций; отсутствие на федеральном уровне унифицированного алгоритма определения и распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями[242]. В научно-исследовательской литературе также указывается на недостатки установленных критериев.

Так, И.М. Степанов, на наш взгляд, выделяет один из основных недостатков - часть критериев не могут быть однозначно интерпретированы с точки зрения подходов к их измерению. Например, критерий «Необходимость и возможность внедрения новых медицинских услуг или технологий» может расцениваться Комиссией в качестве руководящего принципа, но требует определения количественно измеримых показателей[243]. Представляется, что по отношению к указанному критерию проблемой также является правовая неопределённость понятий «новые медицинские услуги или технологии», что в дальнейшем может повлечь нецелевое расходование медицинскими организациями выделенных денежных средств, а также недофинансирование медицинской помощи и превышение лимитов её оказания («сверхобъёмы») в рамках ОМС.

Проблема эффективного распределения денежных средств в рамках ОМС встаёт на первичных уровнях – на уровне медицинской организации. Так, например, расходы для оплаты труда PR-менеджеров (менеджеров по связям с общественность) медицинской организации были признаны нецелевыми и, следовательно, установлена невозможность их оплаты за счёт средств ОМС[244].

---

[242] Приложение № 6.2. к Отчёту о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности функционирования системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации» от 30.03.2021 // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/432/wjvi2beix796z4vpn04vyii4ppk4fxcr.pdf (дата обращения: 04.11.2025).

[243] Степанов И.М. Распределение объемов медицинской помощи в системе ОМС: регулирование и реальные практики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 84.

[244] Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2022 по делу № А51-9492/2021 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b3992952-c497-4985-9c3b-2509cd6ef6b8/4bdd3240-eb14-49e5-a970-

Представляется, что факт невозможности оплаты труда таких работников за счёт средств ОМС должен быть очевиден в связи с явным несоответствием законным принципам и целям системы ОМС, деятельности ФФОМС и ТФОМС. Тем не менее на протяжении нескольких лет до обнаружения такого нецелевого расхода медицинская организация оплачивала труд PR-менеджеров за счёт средств ОМС, что говорит о непрозрачности распределения средств ОМС внутри самой медицинской организации и о пробелах финансово-контрольных мероприятий.

Нецелевым является такое расходование денежных средств на ОМС, которое не соответствует Базовой программе обязательного медицинского страхования и/или территориальной программе обязательного медицинского страхования. Статьёй 35 ФЗ «Об ОМС» регламентировано содержание Базовой программы, статьёй 36 «ФЗ Об ОМС» - территориальной программы. Территориальная программа предоставляет право субъектам федерации самостоятельно определять перечень мероприятий дополнительно к федеральной Базовой программе и, соответственно, объём расходов на данные мероприятия, и круг данных мероприятий действующим законодательством не определён. Так, Н.В. Седова и Ю.Н. Дмитриев считают необходимым для конкретизации категории «нецелевое расходование средств ОМС» разработать классификатор с конкретными типами нарушений, которые представляют собой нецелевое расходование[245].

Н.Ф. Кадыров и А.М. Чилилов подчёркивают, что, учитывая многообразие оказываемых медицинскими организациями видов медицинской помощи по разным источникам (бюджет, ОМС, приносящая доходы деятельность), многообразие направлений расходов и т.д., а также достаточно общий характер определения нецелевого использования средств (оно, по сути дела, размыто), реальные или кажущиеся нарушения возникают достаточно часто[246]. С данным

030faebf67ea/A51-9492-2021_20221007_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 04.11.2025).

[245] Седова Н.В., Дмитриев Ю.Н. Классификация путей нецелевого расходования средств обязательного медицинского страхования медицинскими организациями и траектории их выявления // ЭПП. 2024. № 9. С. 4966.

[246] Кадыров Н.Ф., Чилилов А.М. Уроки обзора судебной практики в системе обязательного медицинского страхования. Часть 2. Вопросы нецелевого использования средств ОМС при оказании медицинской помощи, в том числе высокотехнологичной. // Менеджер здравоохранения. 2025. № 3. С. 7.

мнением стоит согласиться, поскольку в соответствии со ст. 306.4 БК РФ нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо правовым актом, являющимся основанием для предоставления указанных средств. Таким образом, данная норма является бланкетной, однако в случае с использованием средств ОМС её конкретизация осуществляется в территориальных программах ОМС в виде перечня конкретных мероприятий, на финансирование которых используются средств ОМС, и которые затем распределяются в соответствии с критериями, в свою очередь, как было указано выше, имеющими определённые недостатки.

Следовательно, не является сугубо теоретико-терминологической проблема определённости дефиниций юридических понятий, критериев и признаков тех или иных юридически значимых действия субъектов, чёткого изложения юридических конструкций относительно деятельности ГВФ, в целом, ФФОМС и ТФОМС, в частности. Так, на практике распространены судебные споры, связанные с нецелевым использованием медицинскими организациями предоставленных им в рамках ОМС денежных средств, причём перечень направлений расходования денежных средств, не соответствующих целям ОМС, является обширным и разноплановым.

Нередко возникают споры, когда медицинские организации, исполняя свои обязанности в рамках трудового законодательства за счёт средств ОМС, рискуют попасть под санкции за нецелевое расходование. Например, суд признал нецелевыми расходы средств ОМС медицинской организацией на повышение квалификации немедицинских работников и на оплату медицинского осмотра, психиатрического освидетельствования работников[247]. Медицинская организация

[247] Решение Арбитражного суда Тульской области от 26.10.2023 по делу № А68-336/2023 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8000b854-28ef-4608-8576-9b83b30c69fa/79ff1da4-5eb7-44c5-b4c7-

ссылалась на то, что такие расходы являются исполнением обязательств работодателя в соответствии с нормами трудового законодательства, а субсидии из бюджета Тульской области на исполнение данных обязательств не выделялись. Однако выводы суда первой и вышестоящих инстанций были однозначными: Нормы федерального законодательства не предоставляют медицинской организации возможность самостоятельного выбора средств, за счет которых будет производиться возмещение спорных расходов, предусматривая расходование именно собственных средств на указанные цели. Спорные направления расходов не включены в структуру тарифа на оплату медицинской помощи по базовой программе ОМС, а значит, не могут являться целевыми. Однако стоит отметить, что суд, признавая расходы нецелевыми по «формальному» основанию, запросил выписки по лицевым счетам медицинской организации, из которых сделал вывод о достаточности на счетах собственных денежных средств для финансирования произведённых расходов.

Аналогично другой суд признал нецелевым расходованием средств ОМС, использованных медицинской организацией для выплаты выходного пособия увольняемому работнику, поскольку такая выплата не является стимулирующей выплатой, не носит компенсационный характер, не зависит от результатов работы[248]. Представляется, что такие споры также связаны с неопределённостью дефиниций и соотношения понятий «заработная плата», «оплата труда», «вознаграждение за труд» в действующем трудовом законодательстве.

Если с позицией судов в том, что расходы на повышение квалификации немедицинских работников являются нецелевыми, поскольку не связаны с оказанием медицинской помощи, можно согласиться, то на практике возникают ситуации, когда повышение квалификации даже медицинских работников определённым способом признаётся нецелевым расходованием средств на ОМС. В

154f31ffc891/A68-336-2023_20231026_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 22.11.2025).

[248] Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 24.09.2025 по делу № А27-14999/2025 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/beb4f454-87b8-48e8-b48a-fa265a1ad9bc/e5b21e6b-3d56-4bb2-a94c-3daa5b1eeba2/A27-14999-2025_20250924_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 22.11.2025).

частности, суды по разным спорам пришли к одинаковому выводу, что участие в семинаре, конференции, форуме и мастер-классе не является видом повышения квалификации медицинских работников, поскольку не предполагает выдачу удостоверения установленного образца[249].

Ещё в одном деле у медицинской организации и ТФОМС возник спор по вопросу оплаты труда специалиста «врач-методист» за счёт средств ОМС: в данном деле медицинская организация настаивала, что врач-методист относится к административно-управленческому персоналу, который необходим для работы организации в целом, и зарплату которого включают в затраты, связанные с оказанием медпомощи[250]. Фонд же со ссылкой на должностную инструкцию данного специалиста, соответствующие акты в сфере установления профессиональных стандартов указал, что данная должность является не административно-управленческой, а врачебной, медицинской. Однако при этом, по мнению Фонда, врач-методист не участвует в оказании медицинской помощи. Суд посчитал, что медицинская организация не доказала, что затраты на оплату труда данного работника необходимы для обеспечения деятельности медицинской организации в целом и встал на сторону Фонда, признав расходы на оплаты труда врача-методиста за счёт средств ОМС нецелевыми.

По нашему мнению, вывод суда не является бесспорным, поскольку в материалы дела представлена должностная инструкция врача-методиста. В соответствии с данным документом в его должностные обязанности входит, например, ведение документации медицинской организации, взаимодействие со страховыми медицинскими организациями, организация и проведение

---

[249] Решение Арбитражного суда Приморского края от 12.12.2023 по делу № А51-6922/2023 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d09d7fa0-71c3-47ba-a865-1304e57878d9/53642b16-d32b-4278-93bd-8d260c65c767/A51-6922-2023_20231212_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 22.11.2025).
Решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 07.06.2024 по делу № А74-5615/2023 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/801673a6-fb2d-430f-bc93-9d2fbe8648f8/e796a821-f884-41fe-babe-b2caec894a09/A74-5615-2023_20240607_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 22.11.2025).

[250] Решение Арбитражного суда Республики Алтай от 13.01.2025 по делу № А02-1129/2024 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e6199cdd-f342-4c17-b02e-a5753bd15d28/929c119b-e7c0-4104-9016-13cf285755de/A02-1129-2024_20250113_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 27.11.2025).

социологических опросов, учет и подготовка статистической информации для обработки данных, сбор и оценка показателей, характеризующих деятельность медицинской организации и показателей здоровья населения с использованием статистических методов, информационно-аналитических медицинских систем и информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Указанные должностные обязанности осуществляются врачом-методистом во исполнение положений ФЗ «Об ОМС» и не могут считаться нецелевым расходованием средств ОМС, поскольку направлены на организацию оказания медицинской помощи гражданам и выполнение законодательно установленных обязанностей медицинской организации. Так, в силу ст. 20 ФЗ «Об ОМС» медицинские организации обязаны предоставлять страховым медицинским организациям, Федеральному фонду и территориальному фонду сведения о застрахованном лице и об оказанной ему медицинской помощи, необходимые для проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи; предоставлять отчетность о деятельности в сфере обязательного медицинского страхования в порядке и по формам, которые установлены Федеральным фондом; предоставлять застрахованным лицам, страховым медицинским организациям, Федеральному фонду и территориальному фонду сведения о режиме работы, видах оказываемой медицинской помощи, а также показателях доступности и качества медицинской помощи, перечень которых устанавливается в территориальной программе обязательного медицинского страхования.

Таким образом, какую бы модель финансирования здравоохранения ни выбрало государство, в основе её реализации лежит определение степени участия государства в общественных расходах на здравоохранение. На наш взгляд, организация бюджетно-страховой (смешанной) модели финансирования здравоохранения является неким «компромиссом» между публичными и частными финансами: с одной стороны, частные финансы обязаны выделять определённую сумму денежных средств на обязательное медицинское страхование, с другой стороны, государство организует систему образования, распределения и, что

важно, целевого использования таких финансов через специализированные государственные внебюджетные фонды, а в случае неполного покрытия расходов на оказание медицинской помощи предоставляет бюджетное софинансирование. Такая модель финансирования здравоохранения повышает степень ответственности государства и государственных внебюджетных фондов – проводников государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования.

Не представляется возможным говорить, что бюджетная модель финансирования здравоохранения является рудиментом советского прошлого, так же, как и не представляется возможным считать страховую модель экспериментом. Единство бюджетной системы России одновременно предопределяет как особый финансово-правовой статус ФФОМС и ТФОМС, так и их участие в обеспечении бюджетного суверенитета России, реализации социальной функции государства в сфере здравоохранения.

Социально-экономический дисбаланс в развитии субъектов РФ, различия в определении тарифов на оказание медицинской помощи, прозрачность их расчётов в рамках ОМС, в том числе доступность оказания высокотехнологичной медицинской помощи за счёт средств ОМС являются вызовом для стабильной и эффективной деятельности ФФОМС и ТФОМС. При этом эффективность процессов образования, распределения и использования бюджетов ФФОМС и ТФОМС, показатели их доходов и расходов являются стержневыми элементами, которые позволяют говорить об их независимости от иных бюджетов бюджетной системы России, а также о строго целевом характере, подразумевающем использование бюджетов рассматриваемых фондов исключительно для финансового обеспечения публичных обязательств в сфере здравоохранения в организованной системе обязательного медицинского страхования.

Проблема справедливости расходования на каждого застрахованного лица денежных средств в рамках ОМС в силу разных потребностей в медицинской помощи и вклада каждого гражданина в образование бюджетов ГВФ за счёт страховых взносов является предметом дискуссий. Логично встаёт вопрос

ответственности каждого лица за обеспечение своего участия в системе формирования фондов денежных средств ГВФ на медицинское страхование и адекватного регулирования своих потребностей на оказание медицинской помощи за счёт средств ОМС.

Одним из примеров финансирования медицинской помощи на основе дифференциации доходов и потребностей в медицинской помощи является уникальная модель финансирования здравоохранения, сложившаяся в Сингапуре. Однако данная система также не является совершенной, выявляет иные проблемы, в том числе, ключевую проблему доступности медицинской помощи для населения. В этой связи, на наш взгляд, усилия законодателя должны быть направлены не на принципиальную смену модели финансирования здравоохранения, и тем более не на ликвидацию ФФОМС и ТФОМС, а на совершенствование организационных и финансово-правовых основ их деятельности. Безусловно, деятельность ФФОМС и ТФОМС должна соответствовать новым вызовам и угрозам, стоящим перед отечественной системой здравоохранения, новым тенденциям в развитии здравоохранения, что требует постоянного совершенствования процессов образования, распределения и использования их бюджетов.

Норму ч. 2 ст. 147 БК РФ не представляется возможным считать корректной в связи с тем, что, по её смыслу, межбюджетные трансферты могут предоставляться бюджетами ГВФ, в том числе ФФОМС и ТФОМС, иным бюджетам бюджетной системы Российской Федерации на любые цели, что противоречит принципу самостоятельности бюджетов ГВФ и их целевому характеру. В целом, важно отметить тенденцию ежегодного утверждения дефицитных бюджетов государственных внебюджетных фондов, в связи с чем предоставление ими трансфертов, например, федеральному бюджету будет являться нерациональным. В этой связи предлагается уточнить указанную норму БК РФ в части того, что «межбюджетные трансферты могут предоставляться из бюджета государственного внебюджетного фонда иным бюджетам бюджетной системы Российской Федерации исключительно на софинансирование целевых

расходов по профилю деятельности государственного внебюджетного фонда и исключительно в случае утверждения профицитного бюджета государственного внебюджетного фонда (за исключением предоставления субсидий из ФФОМС территориальным фондам ОМС)». В целом, нуждаются в уточнениях положения гл. 16 БК РФ относительно регулирования ими межбюджетных трансфертов ГВФ ввиду неоднозначного толкования, излишне бланкетного характера, что может привести к нецелевому расходованию денежных средств ГВФ.

Во избежание нецелевого расходования денежных средств ГВФ требуется также нормативное уточнение места ГВФ в реализации целей национального развития. При планировании бюджета ФФОМС такие формулировки, как «общие расходы, связанные с международной деятельностью», «другие общегосударственные вопросы», «другие вопросы в области здравоохранения», «финансовое обеспечение иных расходов государственных органов Российской Федерации и федеральных казенных учреждений» создают правовую неопределённость и несут потенциальную угрозу нецелевого расходования бюджета ФФОМС, что противоречит финансово-правовой природе ГВФ.

Остро стоит проблема эффективности механизма распределения средств на ОМС внутри субъектов РФ, встаёт вопрос о необходимости универсализации такого механизма на федеральном уровне. В этой связи считаем, что возможности субъектов РФ по корректировке критериев распределения денежных средств в рамках ОМС, применению механизмов распределения объёмов финансирования должны быть урегулированы рамочными нормативными правовыми актами на федеральном уровне во избежание злоупотреблений со стороны органов государственной власти субъектов РФ. Такая правовая неопределённость ведёт к многочисленным судебным спорам ТФОМС и медицинских организаций относительно нецелевого расходования бюджетных средств на потребности медицинской организации различного характера. Уточнения, более детального раскрытия требуют также ряд понятий, используемых в рамках финансирования системы ОМС (например, «новые медицинские услуги или технологии»,

«высокотехнологичная медицинская помощь», «нецелевое использование (расходование) средств ОМС» и др.).

2.2. Финансово-правовой статус Фонда пенсионного и социального страхования

Действующие с начала 90-ых годов XX века в России Пенсионный фонд и Фонд социального страхования, фактически, объединяли в себе те виды страхования, которые можно назвать «обязательным социальным страхованием». Выделение пенсионного страхования в отдельный государственный внебюджетный фонд произошло, как представляется, для удобства управления финансами пенсионного страхования (обеспечения). Не случайно дореволюционный специалист по вопросам организации страхования Н.А. Вигдорчик пришёл к выводу, что объектом социального страхования является тот риск, который при современном общественном устройстве играет доминирующую роль в жизни каждого человека – риск потери заработка[251].

При этом данный автор подчёркивает, что во всех видах обязательного социального страхования неизбежно то или иное участие государственной власти. Но особенно широко и непосредственно участие государства в общеобязательном страховании[252]. Из тех глав научного труда, которые раскрывает Н.А. Вигдорчик в «Социальном страховании», очевидно, что такая государственная забота в виде общеобязательного социального страхования необходима при возникновении несчастных случаев (производственный травматизм), при страховании инвалидности и старости (пенсионное обеспечение), страховании профессиональных болезней, страховании материнства, страховании вдов и сирот.

[251] Вигдорчик Н.А. Социальное страхование: сист. излож. истории, орг. и практики всех форм социал. страхования. Спб., 1912. С. 2.
[252] Там же. С. 3.

Советское законодательство восприняло данные виды социального страхования, а государство взяло на себя обязательства по его обеспечению. О важном месте общеобязательного социального страхования в СССР свидетельствуют различные руководства по чёткому исполнению законодательства в данной сфере, которое, зачастую, было казуистичным ввиду пересечения полномочий ряда государственных органов того времени и, как следствие, наличия широкого массива подзаконного правотворчества. Например, в 1940 г. был издан «Справочник по социальному страхованию для фабзавместкомов»[253], который содержит не только цитаты из законов и подзаконных актов и разъяснения по различным вопросам регулирования труда, социального страхования и социального обеспечения, но и выдержки из многочисленных инструкций, планов, отчётов, резолюций, толкований высших органов государственной и партийной власти.

В этой связи не противоречит сущности деятельности государственных внебюджетных фондов объединение с 01.01.2023 Пенсионного фонда РФ (далее – ПФ РФ) и Фонда социального страхования РФ (далее – ФСС РФ) в единый государственный внебюджетный фонд – Фонд пенсионного и социального страхования РФ, именуемый также Социальным фондом РФ (далее – ФПСС РФ, Социальный фонд РФ). Новеллой законодателя стало принятие отдельного закона, регулирующего деятельность Фонда (далее – Закон о ФПСС РФ)[254], которого не было ранее по вопросам регулирования деятельности ПФ РФ и ФСС РФ, а также нет в настоящий момент по регулированию деятельности ФФОМС и хотя бы рамочного закона для субъектов РФ по регулированию деятельности ТФОМС. Указанный закон определяет правовое положение ФПСС РФ, порядок его создания, реорганизации и ликвидации, функции и полномочия Фонда, органы управления Фонда и их компетенцию, регулирует вопросы, связанные с владением,

[253] Кац Р.Р. Справочник по социальному страхованию для фабзавместкомов. 4-е перер. изд. М., 1940. 372 с.
[254] Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть I). Ст. 5203.

пользованием и распоряжением имуществом Фонда, а также устанавливает социальные гарантии работникам Фонда.

Важно подчеркнуть, что подавляющее большинство научных трудов в сфере экономики и права, содержащих критику ПФ РФ или ФСС РФ, были посвящены не столько проблемам деятельности данных государственных внебюджетных фондов как институтов финансового права, элементов финансовой и экономической системы РФ, сколько проблемам совершенствования и реформирования системы пенсионного страхования, социального страхования. Представляется, что какие-либо недостатки обязательного пенсионного и обязательного социального страхования, хотя и оказывают безусловное влияние на деятельность ФПСС РФ, тем не менее, не могут предопределять вопрос совершенствования деятельности данного Фонда, процессов образования, распределения и использования фондов денежных средств обязательного пенсионного и социального страхования.

ФПСС РФ, являясь проводником государственной социальной политики, организующим и управляющим институтом в сфере обязательного пенсионного и обязательного социального страхования, не способен влиять на такие масштабные экономико-правовые реформы, как изменение действующих систем обязательного социального страхования, обязательного пенсионного страхования, равно как и трансформация финансово-правовых основ регулирования деятельности ГВФ не способна решить ряд проблем пенсионного и социального страхования, пенсионного и социального обеспечения. Однако в существующих системах такого страхования ФПСС РФ должен быть открыт к тем изменениям финансово-правового, организационного характера, которые способны повысить эффективность его деятельности как института бюджетной системы РФ, как важного звена в системе обеспечения экономической безопасности и устойчивого социально-экономического развития России.

При этом объединение ПФ РФ и ФСС РФ в единый государственный внебюджетный фонд, что было очевидно уже из пояснительной записки к соответствующему законопроекту, носило целью оптимизацию расходов на содержание самих фондов, повышение удобства получения социальных услуг по

принципу «одного окна», то есть планируемые и в итоге реализованные изменения детальности ПФ РФ и ФСС РФ носили в большей степени организационный характер. Основную цель создания Социального фонда озвучил глава Минтруда России А.О. Котяков в докладе Президенту РФ: «Расширение функционала Социального фонда и принятие на администрирование новых мер поддержки без увеличения численности фонда стало возможным за счёт объединения именно двух структур, за счёт перераспределения нагрузки между сотрудниками фондов»[255]. Следовательно, при объединении ПФ РФ и ФСС РФ законодатель не преследовал цели коренным образом изменить правовые основы деятельности данных фондов и, соответственно, функционирования системы пенсионного и социального страхования.

Однако, на наш взгляд, новым законом, определяющим основы деятельности Социального фонда РФ, были, если не решены, то признаны актуальными вопросы совершенствования финансово-правового регулирования деятельности ФПСС РФ, имеющие значение, в целом, для правовых основ функционирования института государственных внебюджетных фондов в России. Представляется, что одним из базовых вопросов правовых основ функционирования ГВФ является определение их организационно-правовой формы как юридических лиц публичного права. О.С. Соболь довольно точно определяет значение создания юридических лиц в какой-либо законодательно закреплённой организационно-правовой форме: «По общему правилу юридическое лицо создается в одной из организационно-правовых форм, которая предусматривает особенности имущественной и организационной основы деятельности юридического лица, в том числе: права учредителей на имущество организации, права на имущество, которые принадлежат самой организации, органы управления организации, их взаимодействие между собой и с учредителями и др. Заметим также, что организационно-правовой формой определяются особенности финансирования

[255] Официальный сайт Минтруда России «Доклад главы Минтруда России Антона Котякова на совещании с Президентом по вопросу работы Социального фонда России» // URL: https://mintrud.gov.ru/social/449?ysclid=ldke2h89vn444269363 (дата обращения: 10.12.2025).

деятельности юридического лица (на основании бюджетной сметы, путем предоставления ассигнований в соответствии с законом о бюджете, посредством бюджетных субсидий и др.)»[256].

Правовой статус ФФОМС является спорным, поскольку определяется как самостоятельное государственное некоммерческое финансово-кредитное учреждение[257], что является некоторым оксюмороном, логическим противоречием, поскольку финансово-кредитные организации имеют основной целью извлечение прибыли, коммерческой выгоды, а организационно-правовая форма «финансово-кредитное (кредитное) учреждение не известно действующему законодательству. Например, в силу ст. 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» кредитная организация - юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные настоящим Федеральным законом, и при этом кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество[258]. Следовательно, в законодательстве термин «кредитная организация» не закреплён в качестве организационно-правовой формы, является понятием, которым определяется общая совокупность юридических лиц, действующих на основе специального разрешения Банка России.

В этой связи в Законе о ФПСС РФ законодатель не стал повторять явную ошибку неудачного закрепления организационно-правовой формы ФФОМС и определил новый фонд как государственный внебюджетный фонд, являющийся типом государственного учреждения. При этом законодатель не определил конкретный тип государственного учреждения (казённое, бюджетное, автономное). Вместе с тем определение государственных внебюджетных фондов

---

[256] Соболь О.С. Бюджеты государственных внебюджетных фондов: правовое регулирование в современный период // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2024. № 7 (119). С. 99.
[257] Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.
[258] СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

как государственных учреждений уже длительное время критикуется в научной литературе.

Так, например, О.А. Ногина отмечает, что такое разграничение абсолютно не учитывает особенности правового статуса государственных внебюджетных фондов как государственных учреждений, наделенных властными полномочиями, а сравнительный анализ законодательных положений, регулирующих статус бюджетных или казенных учреждений, с одной стороны, и государственных внебюджетных фондов – с другой, позволяет утверждать о невозможности отнесения фондов ни к одному из указанных видов учреждений, предусмотренных гражданским законодательством[259]. В свою очередь Ю.К. Толстой отмечает, что если особенности организационной структуры юридического лица, способов обособления его имущества, его ответственности, способов выступления в гражданском обороте (хотя бы и один из этих аспектов) выделяют его из числа остальных, то мы имеем дело с самостоятельной организационно-правовой формой юридического лица[260]. В этой связи представляется нецелесообразным желание законодателя формально «подогнать» государственный внебюджетный фонд под организационной-правовую форму юридического лица, закреплённую в гражданском законодательстве.

В.Е. Чиркин выделяет ряд признаков юридического лица публичного права: а) правовой статус таких юридических лиц определяется не правовыми актами частного права (положениями ГК РФ), а нормативными правовыми актами публичного права; б) цель создания – решение задач общественного, социального характера; действие в общественных интересах; всегда, хотя и по-разному, связаны с публичной властью; в) публичная власть государственных и муниципальных органов и учреждений в пределах их территории, предметов ведения, компетенции, специализации (например, пенсионеры для Пенсионного фонда, которыми он занимается, временно нетрудоспособные — для Фонда социального страхования)

[259] Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. М., 2012. С. 43.
[260] Гражданское право: Учебник. В 3 т.; под ред. Ю.К. Толстого. Т. 1. М., 2009. С. 199.

распространяется на неопределенный круг субъектов, что невозможно для коммерческих организаций, такой властью не обладающих; г) юридические лица частного и публичного права могут иметь и имеют неодинаковые организационно-правовые форму, потому предлагается для характеристики юридического лица публичного права использовать единую организационно-правовую форму – «образование» («публично-правовое образование»); д) неодинаковые способы создания юридических лиц частного и публичного права и ряд иных более индивидуальных и специфических признаков[261]. Представляется, что унификация организационно-правовых форм деятельности юридических лиц публичного права возможна исключительно при создании рамочного закона, который учитывал бы специфику ряда групп таких юридических лиц и законодательства, регулирующего их деятельность.

Б.В. Россинский, подчёркивая специфику деятельности государственных внебюджетных фондов, отмечает, что они, не будучи государственным органом и не входя в систему публичной власти, реализует значительный объем публично-управленческой деятельности[262]. С другой стороны, Е.А. Суханов отмечает, что юридические лица публичного права, выступая участниками гражданско-правовых отношений, должны также иметь определённую гражданскую правосубъектность, при этом, по мнению данного исследователя, введение в отечественное право категории «юридическое лицо публичного права» во всяком случае не может быть сведено лишь к относительно безболезненному переименованию госкорпораций; вольно или невольно оно вызовет весьма масштабное и кардинальное преобразование всей организации управления публичным (государственным и муниципальным) имуществом[263].

Учитывая цели создания и специфику деятельности ФФОМС, ТФОМС и ФПСС РФ, законодателю надлежало бы в Законе о ФПСС РФ открыть практику

---

[261] Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права: монография. М., 2022. С. 76 – 88.

[262] Россинский Б.В. Государственные внебюджетные фонды как субъекты публичного управления // Административное право и процесс. 2025. № 1. С. 3 – 7 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[263] Суханов Е.А. Проблемы реформирования Гражданского кодекса России: избранные труды 2008–2012 гг. М., 2013. С. 109.

признания особого финансово-правового статуса ФПСС РФ как государственного внебюджетного фонда, реализующего социальные функции государства и управляющего в целях реализации поставленных перед ним задач определённым сектором публичных финансов, обладающего имуществом, закреплённым за ним на определённом правовом основании для реализации целей данного ГВФ. Пункт 8 статьи 123.22 ГК РФ «Государственные учреждения и муниципальные учреждения» признаёт возможность устанавливать особенности правового положения государственных и муниципальных учреждений отдельными федеральными законами[264].

Однако представляется, что данное положение нельзя применить к государственным внебюджетным фондам, т.к. их деятельность в корне отличается, например, целями, масштабами (в связи с возложенными на них социальными функциями), особенностями образования, распределения и использования их фондов денежных средств и управления ими, полномочиями в сфере управления своими подразделениями и др. Следовательно, с учётом тенденции к конвергенции частных и публичных правоотношений, развития системы государственно-частного партнёрства, законодателю следует пересмотреть системный подход к определению организационно-правовой формы юридических лиц публичного права, в том числе государственных внебюджетных фондов как участников, с одной стороны, публично-управленческой деятельности, а с другой стороны – участников гражданско-правовых отношений.

В таких условиях попытки законодателя придать государственным внебюджетным формам организационно-правовую форму «учреждений» представляются ошибочными. На наш взгляд, при нынешнем состоянии законодательства, регулирующего деятельность юридических лиц публичного права, более верным было бы закрепления правового статуса ФФОМС, ТФОМС и Социального фонда РФ как «юридического лица-государственного внебюджетного фонда» без осложнения его дополнительными искусственно применёнными

[264] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

конструкциями определения организационно-правовой формы, закреплёнными в ГК РФ. При стремлении законодателя отнести ГВФ в какой-либо организационно-правовой форме, как было ранее указано в настоящем исследовании, требуется закрепление и обоснование такой особой организационно-правовой формы юридических лиц публичного права, как «государственный внебюджетный фонд».

Важным шагом законодателя является закрепление в Законе о ФПСС РФ принципов деятельности Фонда, в отличие от Закона «Об обязательном медицинском страховании», где указаны лишь принципы реализации самого ОМС, а не деятельности ФФОМС и ТФОМС. Согласно статье 4, деятельность ФПСС РФ осуществляется на основе следующих принципов: 1) соблюдение государственных гарантий по обеспечению прав граждан в области пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования, обязательного социального страхования, социального обеспечения; 2) автономность систем обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования; 3) обеспечение финансовой устойчивости (стабильности) и сбалансированности бюджета Фонда; 4) участие социальных партнеров в деятельности органов управления Фонда, учет интересов работников, работодателей и государства по основным направлениям деятельности Фонда; 5) обеспечение доступности предоставляемых услуг и повышение их качества.

Представляется, что указанные принципы сочетают в себе начала различных отраслей права и законодательства: конституционного, трудового, финансового и административного права. Второй принцип, автономность систем обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования, в свете объединения ПФ РФ и ФСС РФ является наиболее важным, поскольку не допускает «взаимного покрытия» расходов по самостоятельным обязательствам, ранее находившимся в сфере деятельности ПФ РФ и ФСС РФ в сфере обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования. Аналогично в соответствии со ст. 10 Закона о ФПСС РФ 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 недостаточности финансирования исполнения обязательств по обязательному пенсионному страхованию и обязательному социальному страхованию.

В блоке финансово-правового регулирования деятельности нового Фонда важной является цель, как следует из пояснительной записки к законопроекту о ФПСС РФ, обеспечить централизацию осуществления обеспечивающих функций в части государственных закупок, бюджетного учета и отчетности, кадрового учета[265]. По замыслу законодателя, новый статус ПФ РФ и ФСС РФ не должен содержать возможности и «лазейки» для введения избыточных административных и иных ограничений, излишних обязанностей для субъектов предпринимательской и иной деятельности, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, цель объединения ПФ РФ и ФСС РФ состоит в достижении принципа «одного окна» для удобства получения каких-либо услуг. Кроме того, по мнению А.П. Колесника, Пенсионному фонду РФ, начиная с 1990-х годов регулярно добавлялись функции, связанные не с пенсионным обеспечением, а с социальными выплатами за счет средств федерального бюджета[266]. И действительно, например, по заявке ПФ РФ (а теперь Социального фонда РФ) средства материнского (семейного) капитала переводятся из федерального бюджета в бюджет ГВФ (статья 9)[267]. Кроме того, во время пандемии COVID-19 ПФ РФ осуществлял единоразовые выплаты семьям с детьми по указу Президента

---

[265] Законопроект № 127389-8 «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/127389-8?ysclid=ldhlimkdmc945679194 (дата обращения: 21.12.2025).

[266] Колесник А.П. Пенсионная система: перманентная реформа // Стратегии бизнеса. 2022. № 3. С. 61.

[267] Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1 (Часть I). Ст. 19.

РФ[268]. Следовательно, деятельность ПФ РФ не ограничивается лишь выплатами пенсий. В этой связи считаем логичным создание единого Социального фонда РФ для аккумулирования кадровых ресурсов, своевременного предоставления услуг.

В составе бюджета Фонда отдельно учитываются расходы Фонда на ведение дела (финансовое и материально-техническое обеспечение его текущей деятельности) по конкретному виду обязательного социального страхования и по осуществлению других установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ полномочий Фонда в объеме, установленном федеральным законом о бюджете Фонда. Следовательно, Социальный фонд создаётся не для взаимного покрытия расходов ПФ РФ и ФСС РФ. Представляется, что данные оговорки наиболее важны вследствие распространения на рассматриваемые фонды одного из принципов бюджетной системы – принципа единства кассы (статья 38.2 БК РФ) во избежание его неверного истолкования.

Система доходов, закреплённых за ФПСС РФ ст. 146 БК РФ, аналогична системе доходов ФФОМС. Соответственно, доходы Фонда пенсионного и социального страхования РФ можно разделить на три большие группы – налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления.

К первой группе относятся налоговые доходы, которые законодатель специально закрепляет за бюджетами ГВФ в п. 12 ст. 241 БК РФ.

Среди доходов, составляющих вторую группу, неналоговых доходов (страховые взносы; дополнительные специфические взносы (например, дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, взносы, уплачиваемые организациями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, на выплату ежемесячной доплаты к пенсии и др.); различные штрафы, пени и недоимки, доходы от размещения средств Фонда пенсионного и

[268] См., напр.: Указ Президента РФ от 17.12.2020 № 797 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» // СЗ РФ. 2020. № 51. Ст. 8432.

социального страхования Российской Федерации), особое место, как и в системе доходов ФФОМС, занимают страховые взносы.

Третья группа доходов, безвозмездные поступления, представляет собой открытый перечень поступлений на счёт ФФОМС, в связи с наличием такого вида доходов, как «прочие поступления», который не конкретизирован законодателем ни по критериям, ни конкретным перечислением. Прямо в данной группе доходов называются «безвозмездные поступления от нерезидентов», «безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов» и два направления межбюджетных трансфертов: межбюджетные трансферты из федерального бюджета и межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Приходится констатировать, что на протяжении ряда лет перманентно острой являлась проблема дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации[269]. Высказывалось также мнение, что финансовая самостоятельность бюджета ПФР не может быть достигнута по причине недостаточности тарифа страховых взносов и практики предоставления отдельным категориям страхователей льгот по их уплате в целях стимулирования развития экономики[270]. Однако обозначим, что, на наш взгляд, решение проблемы сбалансированности бюджетов ГВФ не должно происходить за счёт отмены всех действующих льгот при уплате страховых взносов, а существенное повышение тарифов отчислений для работодателей не может быть «панацеей», в таких мерах видится угроза экономической безопасности РФ.

После создания Социального фонда РФ показатели его бюджета по основным направлениям его деятельности ежегодно демонстрируют неоднозначные цифры. На 2025 год увеличился дефицит бюджета Социального фонда РФ по направлению

---

[269] См., напр.: Дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации: факторы формирования и механизмы регулирования; под ред. проф., д.э.н. Соловьева А.К. М., 2016. 140 с.
Официальный сайт ГД РФ «Во сколько бюджету страны обходится обеспечение Пенсионного фонда России?» // URL: http://duma.gov.ru/news/27893/ (дата обращения: 22.12.2025).
Дефицит бюджета ПФР в 2021 году побьет пятилетний рекорд // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4492519 (дата обращения: 22.12.2025).

[270] Буданова М.А., Иванов С.Ю. Современное состояние и пути совершенствования Российской системы пенсионного обеспечения // Наука и школа. 2017. № 2. С. 15.

финансирования обязательного пенсионного страхования (по сравнению с 2024 годом почти в 3 раза, по сравнению с 2023 годом – в 53 раза), бюджет Социального фонда РФ в части обеспечения обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством вместо профицитного, по сравнению с 2023 годом, стал в 2024 году дефицитным, а в 2025 году – снова профицитным, даже более профицитным, чем в 2023 году[271]. При этом на 2026 год бюджет Социального фонда РФ как в части обеспечения обязательного пенсионного страхования, на и в части обеспечения различных направлений социального страхования принят как профицитный, причём профицит составил большую сумму, чем изначально планировалось в соответствующем законе о бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов[272].

На плановый период 2027 и 2028 гг. планируется профицитный бюджет в части обязательного пенсионного страхования и дефицитный бюджет в части обязательного социального страхования. Стоит подчеркнуть, что при этом объём межбюджетных трансфертов, получаемых Фондом из федерального бюджета, из бюджетов субъектов Российской Федерации и из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования увеличился в среднем на 14%-19% (в зависимости от источника межбюджетных трансфертов).

Представляется, что сам по себе профицитный бюджет Социального фонда РФ не может свидетельствовать о повышении эффективности его деятельности, в том числе эффективности процессов образования, распределения и использования его фондов денежных средств. В частности, как уже было отмечено ранее, Пенсионному фонду РФ, а теперь и Социальному фонду РФ, нередко передавались полномочия по обеспечению населения различными социальными выплатами,

---

[271] Федеральный закон от 05.12.2022 № 467-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50 (часть III). Ст. 8761.
Федеральный закон от 27.11.2023 № 542-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2023. № 49 (часть III). Ст. 8659.
Федеральный закон от 30.11.2024 № 423-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 49 (часть IV). Ст. 7414.

[272] Федеральный закон от 28.11.2025 № 427-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // СЗ РФ. 2025. № 48 (Часть III). Ст. 7238.

доплатами. Так, например, с 2022 г. от органов социальной защиты населения и Роструда ПФ РФ были переданы полномочия на предоставление и назначение отдельных мер социальной поддержки гражданам РФ (выплаты гражданам, подвергшимся воздействию радиации; выплаты неработающим гражданам, имеющим детей; компенсации инвалидам (детям - инвалидам) средств по договору ОСАГО; выплаты реабилитированным гражданам; выплаты военнослужащим и членам их семей, пенсионное обслуживание, которое осуществляет ПФ РФ)[273]. С 1 января 2026 г. социальная доплата к пенсии в ряде регионов России устанавливается и выплачивается территориальными отделениями Социального фонда[274]. Однако не стоит полагать, что такие изменения произошли за счёт увеличения доходов Социального фонда РФ: для реализации переданных Фонду полномочий предусматриваются межбюджетные трансферты из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.

При этом отсутствуют сведения, из которых можно сделать вывод, что профицит бюджетов Социального фонда РФ на обязательное пенсионное страхование и обязательное социальное страхование является следствием качественного роста результативности деятельности Фонда, отсутствуют какие-либо финансово-правовые меры, позволяющие говорить о модернизации процессов образования, распределения и использования соответствующих фондов денежных средств на указанные виды страхования. Более того, ГД РФ усматривает в профицитном бюджете не меньшие риски для финансовой системы, чем наличие дефицитного бюджета. Политика профицитных бюджетов приводит к тому, что расходы оказываются меньше, чем это было бы возможно при данном уровне налогообложения. Следовательно, экономический рост дестимулируется […] имеет место также насильственное занижение государственных инвестиционных

[273] 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.

[274] Постановление Правительства РФ от 26.07.2025 № 1113 «Об утверждении Правил осуществления региональной социальной доплаты к пенсии территориальными органами Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации в случае, если полномочия субъекта Российской Федерации по осуществлению региональной социальной доплаты к пенсии переданы Фонду пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 31. Ст. 4809.

расходов[275]. Одним из последствий перманентного профицита в ГД РФ считают деградацию социальной инфраструктуры[276], что в свете прямого социального назначения ФПСС РФ, фактически, означает снижение эффективности его деятельности.

При этом принцип сбалансированности бюджета, закреплённый в ст. 33 БК РФ, справедлив и для бюджетов ГВФ как элементов структуры бюджетной системы РФ. Следовательно, сбалансированный бюджет является целью при формировании бюджетов ГВФ. Как было отмечено, при общем профиците, а равно и при общем дефиците, бюджета Социального фонда РФ не представляется возможным чётко определить «пробелы» в финансово-правовом регулировании организации бюджетного процесса Фонда. Например, для более чёткого понимания той части деятельности Фонда, в которой могут возникать проблемы (стадия формирования доходов, стадия планирования расходов) О.А. Ногина предлагает для целей эффективного управления финансовыми средствами ПФР отдельно определять дефицит (профицит) бюджета ПФР не только в части накопительных средств, но и в части страховых и нестраховых поступлений и выплат[277].

Представляется, что более развёрнутая информация относительно каждого из этапов образования, распределения и использования денежных средств не только Социального фонда РФ, но и иных ГВФ, будет способствовать укреплению экономической безопасности страны. В частности, для реализации национальных целей развития России, на которые ссылаются ряд отечественных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования и на выполнение которых должны быть нацелены все документы правового обеспечения национальной безопасности, Правительством РФ был подготовлен Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на

[275] Дмитриева О.Г., Грачев И.Д., Петухова Н.Р., Ушаков Д.В., Швец П.Е. Основные проблемы бюджетной политики и альтернативная стратегия их решения. М., 2013. С. 31.
[276] Там же. С. 32.
[277] Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. М., 2012. С. 110.

перспективу до 2036 года[278]. Несмотря на то, что в нём не прописана конкретная роль Социального фонда РФ по достижению целей национального развития, тем не менее, очевидно, что такие проекты, как «Продолжительная и активная жизнь», «Семья», «Молодёжь и дети» и иные не могут быть реализованы без участия Социального фонда РФ. При этом из отчётных документов о деятельности Фонда не представляется возможным чётко определить степень эффективности его деятельности по направлениям реализации национальных целей развития.

Так, относительно реализации национальных проектов и достижения национальных целей развития в отчёте Социального фонда РФ за 2024 г. отмечено, что он участвует в реализации национального проекта «Семья», а также в реализации «спецпроектов», «социальных проектов»[279]. При этом в отчёте практически отсутствует информация, подробно раскрывающая содержание каждого «спецпроекта», «социального проекта», отсутствует ясность в том, какое место занимают мероприятия таких проектов в системе реализации национальных проектов, достижения национальных целей развития. Представляется, что такими сведениями было бы излишне нагружать законы о бюджете Фонда и об исполнении бюджета Фонда как общего свода о доходах и расходах Фонда. Считаем целесообразным конкретизировать участие ГВФ в реализации национальных целей развития, национальных проектах, в том числе относительно доходов и расходов Фонда в рамках отдельных «социальных проектов» именно в ежегодных отчётах об их деятельности, которые на практике также являются ориентиром при осуществлении внутреннего и внешнего финансового контроля за бюджетами Фондов и контроля «результативности» их деятельности.

Законодатель в целях повышения доходов ФПСС РФ предпринимает, на наш взгляд, неэффективные попытки «неестественного» приращения денежных средств Фонда. В частности, на протяжении нескольких редакций БК РФ, с 01.01.2020, в соответствии с п. 17 ст. 46, специфическим видом доходов ПФ РФ, а затем и ФПСС

---

[278] Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года // URL: http://government.ru/docs/53927/ (дата обращения: 23.12.2025).

[279] Годовой отчёт Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации за 2024 г. // URL: https://sfr.gov.ru/files/id/press_center/godovoi_otchet/GodOtchet_2024_web.pdf (дата обращения: 23.12.2025).

РФ, являлись денежные средства, полученные от обращения по решению суда в доход РФ имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством РФ о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, конфискованные денежные средства, полученные в результате совершения коррупционных правонарушений, а также денежные средства от реализации конфискованного имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений. Представляется, что данный вид дохода говорит о попытках покрыть дефицит бюджета ПФ РФ, а затем и ФПСС РФ, причём данная норма была отменена в 2024 году[280], что может свидетельствовать о выводе законодателя о неэффективности такого искусственного распределения денежных средств, которые логично должны поступать в федеральный бюджет.

На практике также возникают проблемы относительно начисления, а затем взыскания ФПСС РФ в доход своего бюджета различных пеней и штрафных санкций. В частности, в силу п. 16 ст. 46 БК РФ суммы штрафов, неустоек, пеней, которые должны быть уплачены юридическим или физическим лицом в соответствии с законом или договором в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств перед государственным (муниципальным) органом, государственным внебюджетным фондом, казенным учреждением, подлежат зачислению в бюджет бюджетной системы Российской Федерации, получателем средств которого являются указанные орган, учреждение, по нормативу 100 процентов. Следовательно, ГВФ должны быть заинтересованы в выявлении соответствующих нарушений, начислении и взыскании финансовых санкций.

Автор настоящего диссертационного исследования представлял в Арбитражном суде города Москвы интересы хозяйственного общества по иску к нему территориального отделения ФПСС РФ о взыскании с хозяйственного общества штрафных санкций за непредставление в установленные сроки или представление неполных и (или) недостоверных сведений о застрахованных лицах

[280] Федеральный закон от 13.07.2024 № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 29 (Часть III). Ст. 4106.

по форме ЕФС-1 (дело № А40-143685/2024)[281]. С 01.01.2023 года вступили в силу изменения и дополнения в Федеральный закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ[282] в том числе в части представления страхователями сведений индивидуального (персонифицированного) учета в составе единой формы сведений - формы «Сведения для ведения индивидуального (персонифицированного) учета и сведения о начисленных страховых взносах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (ЕФС-1)». Страхователь представляет о каждом работающем у него лице (включая лиц, заключивших договоры гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ (оказание услуг), договоры авторского заказа, договоры об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательские лицензионные договоры, лицензионные договоры о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства, в том числе договоры о передаче полномочий по управлению правами, заключенные с организацией по управлению правами на коллективной основе) сведения, указанные в ст. 11 ФЗ № 27-ФЗ, в определённые теми же нормативными положениями сроки.

На практике ответственные сотрудники кадровых и\или бухгалтерских подразделений организации-страхователя в электронном виде заполняют указанные сведения при помощи специализированной компьютерой программы, затем заполненные формы ЕФС-1 утверждает руководитель организации, и после утверждения сведения посредством системы электронного документооборота направляются в территориальное подразделение ФПСС РФ. В одной направляемой форме содержатся сведения о всех лицах, осуществляющих трудовую деятельность в организации на вышеуказанных основаниях. В силу ст. 17 ФЗ № 27-ФЗ за непредставление страхователем в установленный срок либо представление им неполных и (или) недостоверных сведений, предусмотренных формой ЕФС-1, к

[281] Карточка дела № А40-143685/2024 // URL: https://kad.arbitr.ru/Card/2efc12e8-f5f9-45f6-957f-9d0883716345 (дата обращения: 25.12.2025).

[282] Федеральный закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401.

такому страхователю применяются финансовые санкции в размере 500 рублей в отношении каждого застрахованного лица. Таким образом, учитывая, что форма ЕФС-1 является общей и единой, т.е. содержащей информацию о всех застрахованных лицах организации, штрафные санкции, фактически, зависят исключительно от числа застрахованных лиц, в отношении которых организация является страхователем. Соответственно, чем крупнее организация, те выше будут штрафные санкции.

Представляется, что такой подход в отсутствие в ФЗ № 27-ФЗ указаний на обстоятельства, индивидуализирующие наказания, не может считаться корректным и противоречит системе действующего законодательства, устанавливающего различные виды финансовой ответственности. В частности, является неверным отсутствие указаний на обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, положений о необходимости определения характера и степени вины. Считаем, что не соответствует принципу соразмерности и справедливости наказания отсутствие дифференциации по нарушению сроков предоставления отчётности, поскольку очевидно, что организация, нарушившая срок на 5 дней и организация, нарушившая срок на 5 месяцев не могут считаться виновными в равной степени. На необходимость индивидуализации наказания, назначения штрафов с учетом характера, степени вины нарушителя и иных заслуживающих внимания обстоятельств, неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях[283].

В деле № А40-143685/2024 территориальным отделом ФПСС РФ хозяйственному обществу был начислен штраф за непредоставление сведений по форме ЕФС-1 в размере 393 500 руб. Однако суд принял аргументы автора настоящего диссертационного исследования в интересах хозяйственного общества о несоразмерности финансовых санкций допущенному нарушению, поскольку задержка отправки формы являлась несущественной и составляла 5 календарных дней (или 3 рабочих дня). Суд снизил штраф почти в 40 раз (до 10 тыс. руб.),

[283] См, напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П // СЗ РФ. 2014. № 10. Ст. 1087. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2016 № 2-П // СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 762.

применив к указанным правоотношениям аналогию права ввиду отсутствия в ФЗ № 27-ФЗ соответствующих положений о дифференциации наказания. В частности, суд справедливо указал, что полномочие суда, на снижение штрафных санкций вытекает из конституционных прерогатив правосудия[284]. Штраф, по мнению суда, не является источником пополнения бюджета, и в первую очередь является мерой общественного порицания совершенного правонарушения и имеет воспитательную функцию. Суд также учёл, что нарушение срока представления отчетности не привело к возникновению негативных последствий для бюджета. Таким образом, в отсутствие каких-либо конкретизирующих положений законодательства о финансовых санкциях за непредоставление отчётности в ФПСС РФ суд по своему внутреннему убеждению избрал ту сумму штрафа, которая является справедливой и соразмерной допущенному нарушению.

В другом споре, который до рассмотренного дела № А40-143685/2024 являлся одним из немногих по вопросу взыскания штрафных санкций за непредоставление отчётности по форме ЕФС-1 (ввиду относительно недавних изменений в законодательстве), суд, помимо аналогии права (принципов справедливости, соразмерности наказания, дифференциации ответственности), применил аналогию закона[285]. Так, Арбитражный суд г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, рассматривая иск образовательной организации о признании недействительным решения территориального отдела ФПСС РФ, при снижении размера финансовых санкций, начисленных территориальным подразделением ФПСС РФ за несвоевременное предоставление отчётности по форме ЕФС-1, сослался на ряд положений НК РФ, регулирующих ответственность за налоговые правонарушения.

---

[284] Решение Арбитражного суда г. Москвы от 06.09.2024 по делу № А40-143685/2024 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2efc12e8-f5f9-45f6-957f-9d0883716345/0126debf-d81f-417c-bb88-396637ae7467/A40-143685-2024_20240906_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 27.12.2025).

[285] Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12.01.2024 по делу № А56-87980/2023 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/32ffb01d-b326-4cd0-b92a-50f5a8a525ec/ce7ac5f9-10e6-4992-a329-c4c53cda32fc/A56-87980-2023_20240112_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.12.2025).

Суд установил, что при направлении сведений в ФПСС РФ произошла техническая ошибка на стороне образовательной организации, в результате чего полные и достоверные сведения были направлены в ФПСС РФ в нарушение срока (на несколько дней позже). Образовательная организация пояснила, что нарушение срока представления сведений вызвано тем, что количество сотрудников и даты их занятости на ЕГЭ постоянно менялись в зависимости от распределения сотрудников в дни проводимого экзамена.

Согласно п. 3 ст. 114 НК РФ при наличии хотя бы одного смягчающего ответственность обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше, чем в два раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей Кодекса. Перечень смягчающих налоговую ответственность обстоятельств приведен в п. 1 ст. 112 НК РФ, при этом суд вправе признать смягчающими ответственность обстоятельствами за совершение правонарушения иные, не указанные в пункте 1 статьи 112 НК РФ обстоятельства. Право относить те или иные фактические обстоятельства, не предусмотренные прямо в статье 112 НК РФ, к обстоятельствам, смягчающим ответственность налогоплательщика, и устанавливать размер, в том числе и кратность снижения налоговых санкций, предусмотренных законом, предоставлено суду. Руководствуясь указанными нормами налогового законодательства по аналогии, принципами справедливости и соразмерности, а также учитывая отсутствие негативных последствий для бюджета ФПСС РФ, незначительный период просрочки, суд пришел к выводу о наличии правовых оснований для снижения размера примененной в отношении образовательной организации санкции до 5 тыс. руб. (против начисленных 72 тыс. руб.).

Представляется, что в рассмотренных спорах является верным применение судами как аналогии права (в связи с конституционным значением общеправовых принципов справедливости и соразмерности при привлечении лица к ответственности за правонарушение и выборе наказания), так и аналогии закона – НК РФ, поскольку положения НК РФ в применённой части не противоречат финансово-правовой природе страховых взносов. Более того, гл. 34 НК РФ

«Страховые взносы» с 2017 г. регулируются порядок исчисления и уплаты страховых взносов, тарифы страховых взносов, объект обложения и база страховых взносов и иные финансово-правовые характеристики, категории и отношения, имеющие значение для исчисления и уплаты страховых взносов.

При этом верное применение судами аналогии права и аналогии закона не означает отсутствия необходимости в корректировке финансово-правовых норм, регулирующих применение санкций при совершении финансовых правонарушений участниками различных правоотношений по исчислению и уплате страховых взносов. Пробельные нормы такого характера требуют уточнения в форме введения в соответствующий закон, в котором содержатся санкции, общей части (в виде одной или нескольких отдельных статей) о привлечении к финансово-правовой ответственности и назначении наказания, либо конкретную ссылку на аналогию закона, в соответствии с которым допустимо применение тех или иных правовых норм без ущерба правовой природе регулируемых отношений.

На наш взгляд, стоит признать верным вывод суда по делу А40-143685/2024 относительно того, что штрафные санкции не являются источником пополнения бюджета, и в первую очередь являются мерой общественного порицания совершенного правонарушения и имеет воспитательную функцию. Об этом свидетельствует и практика, ведь доходы ФПСС РФ от штрафных санкций и возмещения ущерба, на основании данных, представленных Счётной палатой РФ[286], за 2024 год составили порядка 0,35% от общего объёма налоговых и неналоговых доходов ФПСС РФ. Следовательно, для ФПСС РФ, помимо страховых взносов, необходимо разрабатывать финансово-правовые основы привлечения иных стабильных доходов, которые станут дополнительным инструментом для решения ФПСС РФ задач обеспечения обязательного

[286] Заключение по результатам внешней проверки Счетной палаты Российской Федерации отчета об исполнении бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации за 2024 год, представленного Правительством Российской Федерации Счетной палате Российской Федерации (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 23.06.2025 № 51К (1836) // URL: https://ach.gov.ru/audit/budget-2024 (дата обращения: 28.12.2025).

пенсионного и обязательного социального страхования, будут направлены на участие Фонда в реализации соответствующих национальных проектов для достижения национальных целей развития.

Необходимо подчеркнуть, что в Законе о ФПСС РФ, в отличие от Закона «Об обязательном медицинском страховании», отсутствуют статьи, посвящённые конкретным доходам и расходам Фонда, но закреплены общие положения о бюджете Фонда (статья 10). Этот шаг законодателя представляется верным, поскольку, по нашему мнению, закон о правовом статусе того или иного Фонда или о правовом положении государственных внебюджетных фондов в целом должен представлять собой акт, закрепляющий финансово-правовые особенности функционирования ГВФ, раскрывающий их природу как элементов финансовой системы государства, полномочия, специфические черты деятельности регулируемого Фонда, иные организационные основы, но при этом не должен вторгаться в сферу регулирования БК РФ, НК РФ, при необходимости бланкетно ссылаясь на положение указанных нормативных правовых актов по соответствующим вопросам регулирования.

В настоящее время представляется наиболее возможным для совершенствования системы доходов Социального фонда РФ законодательно обеспечить более активную инвестиционную деятельность Фонда, особенно, в части увеличения пенсионных накоплений граждан. При этом стоит помнить, с одной сторон, что инвестиционная деятельность является рисковой, и потеря Фондом денежных средств, которые должны быть направлены на обеспечение обязательного пенсионного и обязательного социального страхования, реализацию полномочий Фонда, должны быть защищены от произвольного инвестирования, однако, с другой стороны, на практике инвестирование денежных средств Фонда в государственные ценные бумаги не является мерой, приносящей существенный доход, зачастую полученные от такой инвестиционной деятельности Фонда доход поглощается инфляцией, что требует межбюджетных трансфертов из федерального бюджета при принятии Правительством РФ решения об индексации пенсий, различных страховых социальных выплат.

В этой связи для экономической и социальной безопасности РФ инвестиционная деятельность Фонда, в том числе, подготовка и реализация инвестиционных схем (планов), участие Фонда в социально значимых проектах посредством инвестиций денежных средств, должны быть обеспечены чёткими финансово-правовыми рамками. Хотя ФПСС РФ самостоятельно не занимается инвестированием средств пенсионных накоплений, а осуществляет их инвестирование через отобранные на конкурсной основе частные управляющие компании или через государственную корпорацию развития «ВЭБ.РФ», тем не менее представляется целесообразным повышение ответственности Фонда за разработку и реализацию инвестиционных схем, наделение Фонда конкретными функциями контроля за управляющими компаниями, которые занимаются такой инвестиционной деятельностью. Также законодателю, на наш взгляд, стоит рассмотреть вопрос о расширении за переделы накопительной части пенсии возможностей Фонда для инвестирования свободных денежных средств, в том числе посредством создания в структуре фонда специализированных подразделений, замещающих привлечённые управляющие компании. Важной основой для реформирования инвестиционных возможностей Фонда представляется наличие в его структуре Департамента организации и контроля инвестиционных процессов[287].

П.А. Левчаев, говоря о высоком инвестиционном потенциале внебюджетных фондов, отмечает, что для Фондов характерна специфическая форма аккумулирования финансовых ресурсов. Они являются некоммерческими организациями, что обусловливает ориентацию не на получение прибыли, а на выполнение конкретной целевой задачи, признанной обществом, местным сообществом либо конкретной группой в обмен на поддержку. Некоммерческий статус фондов вовсе не отрицает необходимости и возможности получения прибыли за счет деятельности фонда, просто речь идет о другой системе

[287] Структура Центрального аппарата Социального фонда России // URL: https://sfr.gov.ru/about/about/ (дата обращения: 28.12.2025).

приоритетности целей[288]. Действительно, на наш взгляд, строго целевая направленность расходов ГВФ, обособленность их бюджетов, социальная сущность финансов ГВФ позволят развивать инвестиции не только в экономически прибыльные, но и в социально значимые проекты, таким образом, подтверждая значимое место ГВФ в системе обеспечения экономической и социальной безопасности РФ.

В отчёте за 2024 год Социальный фонд РФ обозначает инвестиционную деятельность в качестве одного из основных направлений своей деятельности[289]. При этом из отчёта за 2024 год, по сравнению с отчётом за 2023 год[290], исключена информация о размере инвестиционного дохода, разнесенного на лицевые счета клиентов Социального фонда РФ. Представляется, что отсутствие такой информации в отчёте за 2024 год связано с неудовлетворительными, на наш взгляд, итогами инвестиционной деятельности Фонда в 2023 году. Доход от инвестиционной деятельности Социального фонда РФ за 2023 г., разнесенный на лицевые счета застрахованных лиц по направлению «Пенсионные накопления», составил 165,8 млрд руб., а количество открытых в Социальном фонде РФ лицевых счетов по состоянию на 31.12.2023 составило 159,9 млн. Соответственно, доход каждого из застрахованных лиц от инвестиционной деятельности Фонда за 2023 г. в среднем составил 1 036 руб. Автор настоящего диссертационного исследования в одной из опубликованных научных статей отмечает, что данная сумма денежных является несущественной, поскольку, например, по данным Социального фонда РФ, к началу 2023 г. средний размер пенсий в РФ составил 19 322,2 руб., а инфляция, по данным Росстата, за 2023 г. составила 7,42 %. Так, без учета индексаций пенсий, произведенных Правительством РФ, средний размер реальной пенсии в РФ в 2023 г., в соответствии с показателем инфляции, уменьшился бы на

[288] Левчаев П.А. Внебюджетные фонды: учебное пособие. М., 2024. С. 19.
[289] Годовой отчёт Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации за 2024 г. // URL: https://sfr.gov.ru/files/id/press_center/godovoi_otchet/GodOtchet_2024_web.pdf (дата обращения: 28.12.2025).
[290] Годовой отчёт Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации за 2023 г. // URL: https://sfr.gov.ru/press_center/annual_report/ (дата обращения: 28.12.2025).

1 433,7 руб. Таким образом, доход от инвестиционной деятельности Социального фонда РФ за 2023 г. ниже размера инфляции за 2023 год[291].

В отечественных средствах массовой информации, в научных трудах неоднократно появляются сведения об инвестиционной активности зарубежных пенсионных фондов. Например, государственный пенсионный фонд Норвегии осуществляет инвестиции денежных средств в ценные бумаги крупных международных IT-компаний, компании технологического, финансового, потребительского, промышленного, медицинского секторов экономики[292], самый крупный фонд в мире, Государственный пенсионный инвестиционный фонд (GPIF) Японии, с 2014 года инвестирует в инфраструктурные проекты, например, возобновляемые источники энергии, частный капитал и недвижимость (логистика и розничная торговля)[293], также государственные пенсионные фонды в различных странах (например, государственный пенсионный фонд штата Мичиган в США) наращивают активность инвестиций в криптовалюту[294].

Вышеуказанные сектора инвестиций, в особенности, криптовалюта, являются высокорисковыми, в связи с чем требуют закрепления основ финансово-правового регулирования инвестиционной деятельности ГВФ, и, в частности, Социального фонда РФ в федеральных законах и уточнения, раскрытия механизмов осуществления Фондами инвестиционной деятельности в подзаконных актах федерального уровня. Президентом США 07.08.2025 был подписан указ, прямо легализующий инвестиционную деятельность пенсионных фондов (как государственных, так и негосударственных) в сектор «альтернативных активов», в том числе в криптовалюту[295].

---

[291] Алехин В.А. Перспективы развития правового регулирования инвестиционной деятельности Социального фонда Российской Федерации в условиях цифровой экономики // Парадигма права на современном этапе развития общества: от теории к практике: сборник статей XI Студенческого юридического форума. Т 1. 2025. С. 353.

[292] Пенсионный фонд Норвегии заработал почти $222 млрд прибыли в 2024 году // URL: https://www.rbc.ru/quote/news/article/679a020c9a7947041c7bf553 (дата обращения: 29.12.2025).

[293] Пенсионные рынки за рубежом: инвестиционные тенденции // URL: https://pensiya.veb.ru/pensija-v-jekonomike/pensionnye-rynki-za-rubezhom-investicionnye-tendencii/ (дата обращения: 29.12.2025).

[294] Пенсионный фонд Мичигана раскрывает инвестиции в биткоин-ETF на сумму 9 миллионов долларов // URL: https://www.binance.com/ru/square/post/02-06-2025-michigan-pension-fund-reveals-9-million-bitcoin-etf-investment-19964730555802 (дата обращения: 29.12.2025).

[295] Democratizing Access to Alternative Assets for 401(k) Investors // URL: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/08/democratizing-access-to-alternative-assets-for-401k-investors/ (дата обращения: 29.12.2025).

В преамбуле к указу отмечается, что необходимость его принятия обусловлена обременительными судебными исками, направленными на оспаривание разумных решений регулируемых доверительных управляющих [инвестируемыми активами пенсионных фондов], и сдерживающими указаниями Министерства труда, лишившими миллионы американцев возможности получить выгоду от инвестиций в альтернативные активы. Однако, по результатам анализа указа, становится очевидным, что он является в некотором роде официально закреплённым разрешением государства по расширению секторов инвестирования для пенсионных фондов в форме декларации, констатации факта наличия соответствующих прав, оставляя многие вопросы инвестирования на усмотрение Министерства труда США, и не закрепляет конкретных правил, правового механизма такого инвестирования.

При формировании финансово-правовых основ инвестиционной деятельности Социального фонда РФ, особенно положений по предмету ограничений такой деятельности и финансового контроля за субъектами, участвующими в инвестиционной деятельности Фонда, необходимо помнить о двоякой правовой природе подобных инвестиций. С одной стороны, Социальный фонд РФ, как и все ГВФ, имеет публично-правовые цели своей деятельности в рамках обеспечения реализации государством социальной функции и потому является особым институтом бюджетной системы РФ при наличии соответствующих нормативных положений, определяющих его сущность как юридического лица публичного права.

С другой стороны, О.А. Ногина справедливо отмечает, что неналоговые доходы бюджетов ГВФ обладают совершенно различной правовой природой, и, в частности, размер и порядок получения Фондами доходов от инвестиционных операций определяются условиями гражданско-правовых договоров с учётом тех ограничений и правил, которые устанавливаются федеральным законодательством, регулирующим эти процессы[296]. Следовательно, законодатель при формировании

[296] Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. М., 2013. С. 28.

правовых основ инвестирования денежных средств бюджетов ГВФ должен справедливо учесть баланс частных и публичных интересов, осуществляя организацию правового регулирования таким образом, чтобы у субъектов, взаимодействующих с ГВФ в рамках частноправовых отношений инвестирования, стимулировался экономический интерес участия в таких отношениях в отсутствие воздействия механизмов государственного принуждения.

Как отмечают А.А. Александрова и А.А. Смелова, результат анализа зависимости между ограничениями и объёмом инвестиций показал, что в таких странах, как США, Голландия, Великобритания, Канада и Голландия (нет количественных ограничений) объём пенсионных инвестиций является наиболее важной составляющей экономики. Однако, несмотря на то что в некоторых странах существуют строгие ограничения (Ирландия, Дания, Финляндия, Германия), роль пенсионных фондов также крайне велика для экономики страны[297]. Представляется, что приведённый анализ демонстрирует независимость объёма дохода инвестиций от объёма ограничений, однако важно обоснованно устанавливать данные ограничения, с серьёзным аналитическим подходом с точки зрения экономического и правового регулирования всей экономической деятельности хозяйствующих субъектов. Важно также гибко реагировать на актуальные изменения не только в экономике, но и в ряде других сфер. Так, например, многие европейские фонды имеют традиции инвестировать в угольную промышленность, но поскольку последние результаты экспертиз показали, что добыча этих ископаемых в прежних объемах может привести к появлению особо опасных элементов в атмосфере, то многие пенсионные фонды сегодня стараются сократить объем активов в акциях угольных компаний, поскольку ожидается сокращение угольной промышленности[298].

В России обсуждалась мера по передаче управления инвестированием накопительной части пенсии гражданам посредством её закрепления за ними на

[297] Александрова А.А., Смелова А.А. Мировой опыт инвестирования пенсионных средств корпоративными пенсионными фондами // Интерактивная наука. 2016. № 4. С. 63.
[298] Там же. С. 65.

праве частной собственности. Такое предложение было представлено на стратегической сессии по развитию финрынка в Правительстве РФ 30 августа 2022 года. Предложение провести «приватизацию» пенсионных накоплений граждан (именно в такой формулировке) вошло в совместную презентацию Минфина РФ и ЦБ РФ, представленную на совещании министром финансов А.Г. Силуановым и председателем ЦБ РФ Э.С. Набиуллиной, в которой было отмечено о предоставлении гражданам, у которых есть пенсионные накопления, права инвестировать их по своему выбору, хотя и при условии соблюдения определенных критериев[299]. В свете роста опасности различного рода мошеннических схем в отношении принадлежащих гражданам денежных средств такой способ решения проблемы инвестирования пенсионных накоплений представляется опасным. Кроме того, у подавляющего большинства граждан отсутствует даже приблизительное представление о рынке инвестиций, знания и навыки, необходимые в данной сфере, что является риском для граждан полностью утратить выданные в их распоряжение средства.

В этой связи стоит подчеркнуть, что финансы Социального фонда РФ относятся к группе публичных финансов не случайно: они позволяют решить ряд наиболее остросоциальных проблем, связанных с пенсионным страхованием, социальным страхованием. И Социальный фонд РФ в данных общественных отношениях должен выступать профессиональным участником и гарантом защиты средство на обязательное социальное и пенсионное страхование населения.

Однако некоторые авторы придерживаются иной точки зрения. Так, например, М.А. Ржевская и В.В. Степаненко отмечают, что некорректным является представление о государстве как владельце резервируемых на страховые нужды денежных средств. Их следует признать собственностью застрахованных граждан на законодательном уровне[300]. Свою позицию авторы объясняют тем, что встаёт

---

[299] Минфин предложил разрешить самостоятельно инвестировать пенсионные накопления // URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/09/08/939808-razreshit-rossiyanam-investirovat-pensionnie?ysclid=ldondhbsvo685206043 (дата обращения: 29.12.2025)

[300] Ржевская М.А., Степаненко В.В. Проблемы системы государственного социального страхования в России // Промышленность: экономика, управление, технологии. 2018. № 3 (72). С. 137.

проблема справедливости уровня внесенных человеком страховых взносов, которые практически никак не влияют на уровень выплачиваемых пособий и получаемых услуг. При этом многие получатели услуг социального страхования вовсе не вносят никаких платежей.

Ситуация в свете данного тезиса двоякая: с одной стороны, существующая система обязательного социального (в широком смысле) страхования позволяет обеспечить каждому человеку минимальный уровень необходимой социальной поддержки. Тем не менее в настоящее время она не в полном объёме учитывает то, в каком размере денежные средства были внесены в Фонд на страхование конкретного гражданина по результатам его трудовой, предпринимательской и иных видов деятельности или вовсе при отсутствии занятости гражданина. В предыдущем параграфе настоящего диссертационного исследования нами была рассмотрена модель обязательного медицинского страхования Сингапура, в рамках которой учитываются и личный вклад гражданина в образование страхового фонда денежных средств, и потребности конкретной семьи в медицинском лечении, что, однако, не нивелирует проблем доступности медицинской помощи для населения. Представляется, что лишение ФПСС РФ цели обеспечения именно всеобщего обязательного страхования, постановка в полную зависимость права на пенсионное и социальное обеспечение от вклада конкретного гражданина в формирование бюджета Фонда не отвечает конституционной цели построения социального государства, препятствует реализации поставленных Президентов РФ национальных целей развития.

Несмотря на проблему отсутствия чётких законодательно закреплённых финансово-правовых основ инвестирования средств ГВФ, развития в действующем законодательстве финансово-правовых механизмов инвестиционной деятельности Социального фонда РФ и, как следствие, проблему низкой инвестиционной активности Социального фонда РФ, государство, тем не менее, осознаёт важность социально ориентированного инвестирования и государственной поддержки граждан в таком способе формирования социально важных долгосрочных сбережений. Так, с 01.01.2024 в России начала действовать программа

долгосрочных сбережений граждан (далее – ПДС)[301]. В силу изменений в ряд законодательных актов участником ПДС является физическое лицо, которому в соответствии с заключенным между вкладчиком и фондом пенсионным договором либо договором долгосрочных сбережений должны производиться или производятся выплаты негосударственной пенсии либо выплаты по договору долгосрочных сбережений.

Договор долгосрочных сбережений - соглашение между фондом (имеются в виду негосударственные пенсионные фонды, участвующие в ПДС) и вкладчиком, в соответствии с которым вкладчик обязуется уплачивать сберегательные взносы в фонд, а фонд обязуется осуществлять выплаты участнику при наступлении оснований для назначения таких выплат. Как отмечает Минфин РФ, с помощью ПДС гражданин может накопить средства и воспользоваться ими в будущем — например, на приобретение недвижимости, образование детей, а также дополнительного доход к пенсии или в особых жизненных ситуациях[302]. ПДС имеет государственную поддержку, механизм ПДС осуществляется следующим образом: гражданин вносит любую комфортную для него сумму денежных средств (разово или с периодичностью платежей, но не менее 2 тыс. руб.), государство в течение 10 лет из федерального бюджета софинансирует такой вклад (но не более чем на 36 тыс. руб. в год), негосударственный пенсионный фонд, с которым гражданин заключил соглашение о ПДС, инвестирует суммы денежных средств гражданина-вкладчика в течение срока действия соглашения, которое не может быть менее 15 лет. Ежегодно можно получить налоговый вычет на сумму взносов по правилам, введённым ст. 219.2 НК РФ.

Таким образом, государственная поддержка такого «вклада» осуществляется в строго ограниченных размерах на определённый временной период. Гражданин-участник досрочно может снять денежных средства со счёта ПДС исключительно при наступлении особых жизненных ситуаций, перечень которых в договоре

---

[301] Федеральный закон от 10.07.2023 № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 29. Ст. 5317.

[302] Программа долгосрочных сбережений (ПДС) // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/pds/?ysclid=mk42rzdi5p496227809 (дата обращения: 02.01.2026).

является исчерпывающим (оплата дорогостоящего лечения участнику, потеря кормильца участника). Очевидно, что инвестиционная деятельность операторов-негосударственных пенсионных фондов может как приносить прибыль, так и быть убыточной, «уходить в минус», поскольку, как было подчёркнуто ранее, любая инвестиционная деятельность является рисковой. Государство гарантирует сохранность внесенных гражданами средств и дохода от их инвестирования до 2,8 млн руб. При этом максимальный размер гарантирования дополнительно увеличивается на сумму переведенных в программу пенсионных накоплений, сумму софинансирования и дохода от их инвестирования, т.е. так называемая «накопительная часть пенсии», в случае её использования в качестве вложений по программе ПДС не может быть израсходована при восполнении инвестиционных рисков. Правила осуществления государственной поддержки ПДС установлены соответствующим Постановлением Правительства РФ[303].

Следовательно, Социальный фонд РФ фактически не участвует в реализации ПДС, за исключением правил ст. 10 ФЗ «О ФПСС», в соответствии с которой в целях государственной поддержки формирования долгосрочных сбережений из бюджета Фонда федеральному бюджету могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. В данном случае речь идёт о накопительной части пенсий тех граждан, у которых она продолжает храниться в ФПСС РФ. В настоящее время граждане самостоятельно принимают решения о переводе накопительной части пенсии для финансирования участия в ПДС, однако были озвучены предложения об автоматическом переводе накопительной части пенсии граждан в ПДС[304].

На наш взгляд, такой автоматический перевод будет нарушать принцип свободы договора, поскольку соглашение о ПДС, хотя и подразумевает

---

[303] Постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.2024 № 1837 «Об осуществлении государственной поддержки формирования долгосрочных сбережений» // СЗ РФ. 2024. № 52. Ст. 8370.

[304] Минфин готов рассмотреть идею об автопереводе пенсионных накоплений в ПДС // URL: https://www.rbc.ru/quote/news/article/6852b7769a79475bcef100cd (дата обращения: 02.01.2026).

определённые ограничения и государственное участие, является гражданско-правовым договором, т.е. воля граждан и фондов-операторов на заключение соглашения не может быть подавлена. Кроме того, в случае автоматического перевода накопительной части пенсии в ПДС инвестиционная активность Социального фонда РФ в той форме, в которой она осуществляется в настоящий момент, фактически будет нивелирована. Таким образом, Российская Федерация, осознавая важность механизма социально ориентированного инвестирования, повышения ответственности граждан за материальную поддержку будущего социального обеспечения, предпринимает новые шаги по развитию института социально ориентированного инвестирования, однако отдаёт предпочтение негосударственным пенсионным фондам в качестве операторов ПДС, фактически не развивая и не укрепляя финансово-правовые основы инвестиционной деятельности Социального фонда РФ.

Таким образом, ФПСС РФ, аналогично ФФОМС и ТФОМС, является важным субъектом в обеспечении социальной и экономической безопасности РФ, участвует в реализации национальных целей развития и национальных проектов. Объединение ПФ РФ и ФСС РФ произошло без каких-либо сущностных изменений в сфере правового регулирования их финансов. Тем не менее был сделан важный шаг в принятии закона, посвящённого финансово-правовому статусу нового государственного внебюджетного фонда – Фонда пенсионного и социального страхования РФ. Так, например, новый закон определил ФПСС РФ не как государственное некоммерческое финансово-кредитное учреждение, в отличие от ФФОМС, а как особый тип государственного учреждения, хотя и не определил его конкретные отличительные черты. Кроме того, в законе закреплены принципы деятельности нового фонда. Данные законодательные новеллы, на наш взгляд, создают основу для разработки единого закона, который определял бы универсальный правовой статус государственных внебюджетных фондов.

В свете объединения ПФ РФ и ФСС РФ острее встала проблема сбалансированности бюджета Фонда в связи с единством бюджета Фонда, с одной стороны, и обособленностью денежных средств на обязательное пенсионное

страхование и обязательное социальное страхование, с другой стороны. Представляется, что одним из путей повышения эффективности деятельности Социального фонда РФ является уточнение и расширение положений, регулирующих финансово-правовые основы его инвестиционной деятельности.

Данные меры требуют создания не только новых кадровых мест для работников, имеющих квалификацию в сфере юриспруденции, инвестирования, управления финансами и финансовыми рисками, финансовой аналитики и др., но и разработки более прозрачной и понятной системы движения денежных средств на страховых счетах граждан, благодаря которой граждане могу контролировать свои пенсионные накопления по типу банковский вкладов. Кроме того, представляется перспективным для достижения сбалансированности бюджета рассмотреть возможность инвестирования профицитных денежных средств Фонда, причём инвестировать их в более прибыльные частные, государственно-частные проекты, в том числе в социально ориентированный бизнес. Однако данные меры требуют чёткого финансово-правового регулирования основ инвестиционной деятельности Фонда, организации оперативно и слаженно работающей системы с привлечением квалифицированных кадров, а также тщательного контроля за потоками инвестиций, их безопасностью и целесообразностью во избежание злоупотреблений и развития мошеннических схем.

Механизм управления рисками инвестиционной деятельности должен представлять собой чёткий алгоритм действий конкретных субъектов в отношении выявления рисков для каждого объекта мониторинга. Объектами мониторинга рисков должны являться как сферы экономической жизни, так и конкретные проекты, в рамках которых планируется организация инвестиционной деятельности, те объекты инвестиционной деятельности, в развитие которых будут инвестированы средства Фонда в соответствии с прогнозами дальнейшего получения прибыли. Необходимы к разработке и закреплению рамочные правила подготовки внутренних документов стратегического планирования инвестиционной деятельности Фонда; порядок организации мониторинга рисков; методы обнаружения рисков, правила их градации по степени вероятности

перерастания в вызовы, угрозы; пути снижения рисков, предотвращения возможных негативных последствий для инвестируемого бюджета; правила контроля за качественным и количественным развитием рисков, за эффективностью мер по нивелированию рисков для инвестируемого бюджета.

Помимо отмеченной ранее в работе проблемы низких доходов от инвестиций средств ФПСС РФ в сфере обязательного пенсионного страхования, важно обратить внимание на то, что показатели об инвестировании средств Фонда выделяются лишь в его годовых отчётах (и то не ежегодно), в то время как они отсутствуют в пакете документов при внесении законопроекта ФЗ о бюджете Фонда, об исполнении бюджета Фонда. Показатели, связанные с инвестированием денежных средств ФПСС в сфере обязательного как пенсионного, так и социального страхования в итоге вообще не отражены в ФЗ о бюджете данного фонда при его принятии. Представляется, что нарушается системность бюджетного законодательства, основы целеполагания и, как следствие, встаёт проблема отсутствие конкретных результатов инвестирования денежных средств данного фонда и сохранение тенденции дефицита бюджета на обязательное пенсионное страхование, низких инвестиционных показателей.

Важной составляющей деятельности Фонда является также его участие в реализации национальных целей развития, определённых Президентом РФ, и различных национальных проектах для их реализации по профилю (целям) деятельности Фонда. Так, на официальном сайте Социального фонда РФ размещены ссылки на Постановления Правительства РФ, регулирующих реализацию ряда государственных федеральных программ, в которых Фонд принимает участие[305]. Однако у Фонда отсутствует отчётность по предметному участию в реализации каждой из программ, не опубликованы достигнутые в рамках участия показатели.

На наш взгляд, для формирования выводов об эффективности деятельности Фонда по участию в реализации национальных целей развития и национальных

[305] Законодательство. Государственные программы // URL: https://sfr.gov.ru/order/state_program/ (дата обращения: 03.01.2026).

проектов необходимым является отражение в ежегодном отчёте Фонда соответствующей информации по каждому из национальных проектов (государственных программ), о текущей деятельности, планируемых и достигнутых результатах в рамках реализации национальных целей развития и национальных проектов. Представляется возможным также рассмотреть вопрос о принятии и публикации Фондом программного документа – «дорожной карты» по реализации национальных целей развития, поскольку они являются долгосрочными, и нормативно закреплённые меры по их достижению являются гарантией правового обеспечения социальной и экономической безопасности РФ, гарантией укрепления системы правового обеспечения национальной безопасности РФ. Такие меры были бы справедливы в том числе для фондов обязательного медицинского страхования и, в случае создания таковых, для новых государственных внебюджетных фондов.

2.3. Финансовый контроль за использованием денежных средств государственных внебюджетных фондов в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации

В теории финансового права финансовый контроль является одним из основных институтов Общей части финансового права и, как следствие, охватывает изучение его воздействия на все отношения образования, распределения и использования фондов публичных финансов, которые реализуются в рамках финансовой деятельности (публичной финансовой деятельности) различных субъектов, что определяет современное состояние финансовой системы России. Также финансовый контроль служит формой реализации контрольной функции финансов и с позиций финансового права призван в первую очередь охранять и обеспечивать права всех хозяйствующих субъектов. Как отмечает Е.Ю. Грачева, финансовый контроль охватывает своим воздействием общественные отношения, возникающие в сфере финансовой

деятельности, т.е. в процессе создания, распределения и использования определённых фондов денежных средств[306].

В этой связи представляется, что финансовый контроль за фондами денежных средств государственных внебюджетных фондов является одной из мер обеспечения экономической безопасности государства, поскольку призван реализовывать таким образом линию государственной политики по управлению финансами, и, с другой стороны, финансовый контроль призван способствовать наиболее эффективной реализации государством его социальной функции в сфере обеспечения деятельности ГВФ. Данный тезис подтверждается также статьей 2 Лимской декларации руководящих принципов контроля, согласно которой контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем[307].

Легального определения финансового контроля или государственного финансового контроля (как наиболее важной и распространённой его разновидности) нет. Тем не менее понятие государственного финансового контроля можно найти в ст. 1 Модельного закона стран СНГ «О государственном финансовом контроле»: государственный финансовый контроль - это проверка соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами действующего национального финансового законодательства, рациональности и эффективности

---

[306] Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачёва, О.В. Болтинова (Автор § 1 гл. 5 «Понятие финансового контроля, его принципы» - Грачёва Е.Ю.). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 64.

[307] Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята в г. Лиме 17.10.1977 г. - 26.10.1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) // URL: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ru.pdf (дата обращения: 08.01.2026).

использования государственных финансовых и материальных ресурсов[308]. Представляется, что авторы данной дефиниции при её конструировании не учли возможности финансового контроля за фондами денежных средств государственных внебюджетных фондов, как внутреннего, так и внешнего контроля, поскольку ГВФ не являются органами государственной власти, но и не являются обычными юридическими лицами ввиду их особого финансово-правового статуса и наличия полномочий в сфере публичного управления.

Тем не менее в той же статье Модельного закона сказано, что государственный финансовый контроль включает в себя контроль в том числе за исполнением бюджетов ГВФ. Представляется, что логичное распространение финансового контроля на образование, распределение и использование денежных средств ГВФ возлагает на контролирующие органы ответственность по проверке не только соблюдения законности за подготовкой, исполнением и отчётными мероприятиями, связанными с бюджетом конкретного Фонда, но и за рациональностью и эффективностью использования денежных средств. Однако, как представляется, авторы дефиниции финансового контроля из Модельного закона допустили ошибку в том, что распространили финансовый контроль исключительно на использование денежных средств. При этом отсутствие контроля на этапах образования и распределения материальных ресурсов, в том числе денежных средств публичных финансов, автоматически ставит под угрозу законное и обоснованное, рациональное и эффективное использование денежных средств. Не случайно М.М. Сперанский отмечал, что управление финансами состоит из действий уполномоченных органов в рамках следующих этапов: 1) сборы; 2) счёт и хранение; 3) распределение: 4) отчёт[309].

Финансовый контроль представляет собой способ обеспечения законности финансовой деятельности хозяйствующих субъектов, в том числе и

---

[308] Модельный закон о государственном финансовом контроле (Принят в г. Санкт-Петербурге 04.12.2004 г. Постановлением 24-11 на 24-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (часть 2). С. 183 - 195.

[309] Сперанский М.М. Избранное / Вступ. слово, сост.: П.В. Крашенинников. М., 2015. С. 278.

государственных внебюджетных фондов. Кроме того, как отмечает И.В. Рукавишникова, законность в финансовой сфере выступает как основа финансовой дисциплины. Финансовая дисциплина предполагает точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов и иных нормативных актов, регламентирующих финансовую деятельность, государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами[310].

Е.Ю. Грачева, представляя финансовый контроль как подотрасль финансового права, определяет финансовый контроль как комплексную и целенаправленную систему экономико-правовых действий конкретных органов государственной власти, базирующихся на основных положениях законов государства[311]. Представляется, что данное определение по своей сути применимо не только к государственному финансовому контролю, но и к другим видам финансового контроля, например, к общественному финансовому контролю, поскольку не представляется возможным дискутировать о том, что любой финансовый контроль, особенно, контроль за публичными финансами, должен иметь цель его осуществления, регламентированный и упорядоченный набор действий различных субъектов, направленный на реализацию поставленной цели и, безусловно, финансовый контроль должен быть экономически и юридически обоснован, с теоретической и практической точки зрения, проверяющий субъект должен иметь представление о специфике правового регулирования и об экономической природе предмета проверки.

Наиболее широким определением финансового контроля, в том числе охватывающим финансовый контроль в сфере образования, распределения и использования фондов денежных средств государственных внебюджетных фондов, нам представляется определение Е.В. Овчаровой. Согласно данному определению финансовый контроль – это контрольная функция финансов (с

---

[310] Финансовое право: учебник / отв. ред. И. В. Рукавишникова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2025. С. 112.
[311] Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.12. М., 2000. С. 30.

экономической точки зрения), функция публичной финансовой деятельности, государственного и муниципального регулирования и управления (с правовой точки зрения), которая реализуется органами государственной власти и местного самоуправления, иными государственными и муниципальными органами, уполномоченными государством и иными организациями независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, самозанятыми физическими лицами, с одной стороны, институт финансового права, состоящий из системы материальных и процессуальных финансово-правовых норм как Общей части, так и Особенной части Финансового права, регулирующих общественные отношения по реализации функции финансового контроля, и комплексное материальное и процессуальное финансовое правоотношение, в рамках которого реализуются общественные отношения между контролирующими и подконтрольными субъектами на основе содержания указанных правовых норм, с другой стороны[312]. Данное определение финансового контроля представляется довольно объёмным и не подходит в качестве дефиниции понятия с точки зрения юридической техники, однако в полной мере раскрывает сущность финансового контроля как функции финансов, вида деятельности государственных органов и как одного из важнейших институтов финансового права.

И.В. Бит-Шабо отмечает, что финансовый контроль с участием государственных социальных внебюджетных фондов представляет собой основанную на принципах законности и целесообразности, урегулированную нормами финансового права совокупность действий уполномоченных органов, имеющих своей целью проверку соблюдения подконтрольными субъектами установленного порядка реализации отдельных направлений их финансовой деятельности, а также ее экономическую обоснованность и эффективность в соответствии с целями деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, их задачами и функциями, определёнными государством[313].

[312] Овчарова Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации: учебное пособие. М., 2019. С. 13.
[313] Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. Саратов, 2015. С. 13.

Представляется, что данное определение, с одной стороны, подчёркивает тот факт, что финансовый контроль за бюджетами ГВФ подчиняется общим принципам финансового контроля и выражает его сущность. С другой с стороны, автор указанной дефиниции справедливо делает акцент на необходимости при реализации финансово-контрольных мероприятий учитывать целевое назначение фондов денежных средств ГВФ, а также экономическую обоснованность и эффективность их деятельности, что имеет большое значение для определения результативности деятельности ГВФ по достижению национальных целей развития РФ, позволяет выявить место ГВФ, их вклад выполнении мероприятий национальных проектов.

Денежные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в рамках бюджетов государственных внебюджетных фондов как элементов бюджетной системы России являются объектом бюджетного контроля как разновидности (направления) государственного финансового контроля. О.В. Болтинова определяет бюджетный контроль как деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления, а также специализированных контрольных органов по проверке законности, своевременности, правильности, эффективности и результативности образования, распределения и использования основного финансового плана — бюджета, осуществляемую на всех стадиях бюджетного процесса в Российской Федерации[314]. Таким образом, указанный исследователь также справедливо делает акцент на том, что бюджетный контроль, как и, в целом, финансовый контроль, не должен ограничиваться проверкой формального соблюдения бюджетного законодательства, но и должен давать оценку соответствия финансово-правовых отношений в рамках процессов образования, распределения и использования фондов бюджетных денежных средств критериям эффективности и

[314] Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачева (Болтинова О.В. – автор гл. 2 «Бюджетный контроль в Российской Федерации»). 3-е изд., пересм. М., 2026. С. 81.

результативности, поставленным целям в рамках обеспечения реализации той или иной функции государства.

В силу ст. 265 БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий. В литературе можно выделить и иные подходы к классификации финансового контроля, бюджетного контроля как одного из направлений, проявлений его осуществления. Так, О.В. Болтинова в сфере бюджетных правоотношений в зависимости от содержания и специфики проведения и оформления выделяет контроль за целевым использованием бюджетных средств, контроль за правомерностью осуществления деятельности участников бюджетного процесса, аудит эффективности[315]. Представляется, что выделенные данным исследователем виды бюджетного контроля наиболее точно определяют специфику контрольной функции финансов ГВФ, во-первых, как целевых фондов денежных средств (контроль за целевым использованием бюджетных средств), во-вторых, как проводников социальной политики государства, участников системы обеспечения социальной и экономической безопасности РФ (аудит эффективности деятельности ГВФ, использования их фондов денежных средств для решения соответствующих задач, достижения национальных целей развития по указанным направлениям).

Стоит согласиться с обобщённой классификацией видов финансового контроля, предложенной Л.Л. Арзумановой и Е.Ю. Грачевой: по времени проведения: предварительный (до осуществления финансовых операций), текущий (в ходе финансовых операций), последующий (после завершения финансовых операций); по субъектам, осуществляющим финансовый контроль: государственный (общегосударственный/надведомственный и внутриведомственный), муниципальный; внутрифирменный (внутрихозяйственный); аудиторский; по сфере полномочий: внешний —

[315] Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачева (Болтинова О.В. – автор гл. 2 «Бюджетный контроль в Российской Федерации»). 3-е изд., пересм. М., 2026. С. 98.

проводимый уполномоченными органами и субъектами по проверке организаций, независимо от их ведомственной принадлежности, формы собственности, территориального расположения (контроль налоговых органов, Федерального казначейства, Счетной палаты РФ и др.), который, в свою очередь, делится на государственный, муниципальный, аудит; внутренний (внутриведомственный, внутрихозяйственный), который могут осуществлять как государственные органы, так и негосударственные организации[316]. Такой подход к определению видов финансового контроля можно считать классическим, поскольку он основан на нормах действующего финансового законодательства и включает в себя наиболее общие доктринальные взгляды.

О.В. Болтинова под методами бюджетного контроля понимает приёмы и способы проведения контрольных мероприятий[317]. В соответствии со ст. 267.1 БК РФ методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля (в сфере бюджетных правоотношений) являются проверка, ревизия, обследование. Е.В. Овчарова дополнительно также выделяет такие методы финансового контроля, как наблюдение (мониторинг) и анализ[318]. Причём стоит обратить внимание, что под анализом данный автор понимает не столько логический приём, сколько системное и пофакторное исследование эффективности финансовой деятельности и (или) денежного обращения на основе предполагаемых к реализации плановых и фактически достигнутых по результатам показателей[319].

При этом какой бы ни была классификация видов финансового контроля, бюджетного контроля как одного из частных его направлений осуществления, какие бы методы и их сочетания не применялись в ходе осуществления финансового контроля, тем не менее, определяющее значение имеет достижение финансовым контролем результатов выполнения поставленных перед ним задач по

---

[316] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина (Л.Л. Арзуманова, Е.Ю. Грачева – авторы статьи «Финансовый контроль»). М., 2024. С. 795.

[317] Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева (Болтинова О.В. – автор гл. 2 «Бюджетный контроль в Российской Федерации»). 3-е изд., пересм. М., 2026. С. 98.

[318] Овчарова Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации: учебное пособие. М., 2013. С. 51.

[319] Там же. С. 53.

окончании реализации запланированной проверки соблюдения установленных норм и правил, эффективности и обоснованности процессов образования, распределения и использования денежных средств в рамках конкретных финансово-правовых отношений. Так, Е.Ю. Грачева выделяет следующий набор основных задач, которые могут быть поставлены перед финансовым контролем в зависимости от достижения поставленных целей, установленных результатов реализации контрольных мероприятий: а) проведение проверки выполнения финансовых обязательств перед государством и муниципальными органами всеми субъектами финансовых правоотношений; б) проверка правильности использования государственными и муниципальными учреждениями, организациями и предприятиями, находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении, денежных средств (бюджетных средств, банковских ссуд и т.д.); в) проверка соблюдения правил совершения различных финансовых операций, расчетов, хранения денежных средств названными ранее субъектами; г) выявление внутренних резервов производства, более экономного и эффективного расходования материальных и денежных ресурсов; д) превентивная задача, состоящая в предупреждении и предотвращении возможных нарушений финансового законодательства и финансовой дисциплины; е) проверка законности в деятельности государственных и муниципальных органов, участвующих в финансовой деятельности[320].

Таким образом, финансовый контроль — одна из основных функций управления в процессе осуществления финансовой деятельности, которая реализуется на всех ее этапах и стадиях. Он направляет процесс управления по установленным моделям, корректируя поведение подконтрольного объекта[321]. В этой связи представляется, что разделение финансового контроля по стадиям проверки, видам правоотношений, в рамках которых осуществляются контрольные мероприятия, и другие классификации являются весьма условными, поскольку

[320] Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2014. № 4. С. 23.
[321] Грачева Е.Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9 (70). С. 58.

финансовый (государственный финансовый) контроль является системной деятельностью.

Любая деятельность, именуемая «финансовым контролем», имеет общую основную цель в виде организации законной, обоснованной в связи с конкретными жизненными обстоятельствами и эффективной деятельности подконтрольных субъектов по управлению публичными финансами, т.е. по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств публичных финансов. В этой связи, такие процессы, проверяемые в рамках осуществления финансового (бюджетного) контроля за денежными средствами государственных внебюджетных фондов, должны соответствовать специфике деятельности государственных внебюджетных фондов, с одной стороны, и должны быть направлены на реализацию направлений государственной экономической, социальной политики, наряду с иными фондами публичных финансов, с другой стороны. Стоит согласиться с мнением М.М. Сперанского, который отмечает важность финансового контроля как деятельности по проверки состояния публичных финансов, как инструмента «правительственной экономии»: «Два есть контроля: один частный, каждому управлению свойственный; другой общий государственный, все управления объемлющий. В первом вопрос состоит только в том: произведены ли все приходы и расходы известного места согласно росписаниям и назначениям их начальства? Во втором: согласны ли самые росписания и назначения начальства законам? Какая бы система поверки ни была принята в сем последнем контроле, но очевидно, что в экономии правительственной он составляет одну из существенных ее частей»[322].

Субъектами финансового контроля за использованием денежных средств государственных внебюджетных фондов являются, с одной стороны, в сфере внешнего финансового контроля, Счётная палата РФ, контрольно-счётные палаты субъектов РФ (в отношении ТФОМС), с другой стороны, в сфере внутреннего контроля, - Федеральное казначейство. Также большую роль играет внутренний

[322] Сперанкий М.М. Избранное / Вступ. слово, сост.: П.В. Крашенинников. М., 2015. С. 281.

финансовый контроль, осуществляемый самими органами государственных внебюджетных фондов как публичными страховщиками в системе соответствующего вида обязательного социального страхования за формированием, распределением и использованием средств их бюджетов страхователями, застрахованными лицами и иными участниками этих отношений (например, страховыми медицинскими организациями и медицинскими учреждениями), с одной стороны, с другой – контроль внутри организационной системы самого государственного внебюджетного фонда за деятельностью его территориальных отделений и их обособленных подразделений.

Так, например, в структуре Московского городского фонда обязательного медицинского страхования отдельно выделяется Контрольное управление, в структуре ТФОМС Орловской области – Контрольно-ревизионный отдел[323]. В ФФОМС внутренний финансовый контроль осуществляется Контроль-ревизионным управлением, специализированной комиссией, формируемой из работников различных органов управления ФФОМС[324]. В ФПСС РФ для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью Фонда, территориальных органов Фонда образована Контрольно-ревизионная комиссия Фонда, отдельные контрольные полномочия в сфере инвестиционной деятельности ФПСС РФ осуществляет Департамент организации и контроля инвестиционных процессов[325]. Представляется важным также развитие, дальнейшее совершенствование, укрепление общественного контроля, который должен осуществляться гражданами, их объединениями, институтами гражданского общества, для чего важно создать в структуре каждого из ГВФ специализированный орган по активизации и координации деятельности

---

[323] Официальный сайт МГФОМС // URL: https://www.mgfoms.ru/fond/structura/?ysclid=mlo3chxo9d828585218 (дата обращения: 14.02.2026).
Официальный сайт ТФОМС Орловской области // URL: https://oreltfoms.ru/index.php/tfoms/direkcia (дата обращения: 14.02.2026).

[324] Приказ ФФОМС от 19.12.2013 № 260 «Об утверждении Порядка осуществления Федеральным фондом обязательного медицинского страхования контроля за соблюдением законодательства об обязательном медицинском страховании и за использованием средств обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2014. № 51.

[325] Структура Центрального аппарата ФПСС РФ // URL: https://sfr.gov.ru/about/about/ (дата обращения: 14.02.2026).

общественных контролёров, их взаимодействию с контрольно-ревизионными органами соответствующего фонда.

При этом О.А. Ногина считает, что в настоящее время финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, в частности Федеральным казначейством, контрольными органами субъектов РФ (в отношении бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования), признаваемый БК РФ внутренним финансовым контролем, для бюджетных процессов, происходящих в системе пенсионного, социального и медицинского страхования, по существу является внешним, а не внутренним, поскольку представляет собой внешнюю оценку законности операций по формированию, распределению и использованию бюджетных средств в той или иной системе обязательного социального страхования[326]. Представляется, что такое наблюдение в очередной раз подчёркивает независимость бюджетов ГВФ, их особых статус в структуре бюджетной системы России.

При этом не стоит умалять роли Федерального казначейства РФ в осуществлении контроля за бюджетами ГВФ. Например, при осуществлении казначейского обслуживания исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Казначейство России осуществляет санкционирование операций, связанных с оплатой денежных обязательств получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации[327]. Кроме того, в одном из судебных споров частная медицинская организация посчитала, что территориальное управление Казначейства России незаконно назначило внеплановую проверку в отношении денежных средств, предоставленных медицинской организации для компенсации расходов по оплате медицинских

---

[326] Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина (О.А. Ногина – автор § 4 гл. 5 «Финансовый контроль в отношении формирования, распределения и использования средств бюджетов государственных внебюджетных фондов»). М., 2016. С. 270.

[327] Приказ Казначейства России от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» // URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007140019?ysclid=mly3aezjz6761842058 (дата обращения: 15.02.2026).

услуг в рамках ОМС[328]. Медицинская организация, оспаривая приказ о проведении проверки, посчитало, что у Казначейства России отсутствуют полномочия на проведение проверки, поскольку общество осуществляет деятельность в рамках государственной программы только на основании договора со страховой организацией и территориальным фондом ОМС.

Однако ВС РФ в рассматриваемом споре отметил, что в оспариваемом приказе казначейством определен перечень вопросов, подлежащих изучению в ходе проведения контрольного мероприятия: проверка осуществления расходов бюджета территориального фонда ОМС в части средств территориальной программы обязательного медицинского страхования, источником финансового обеспечения которой являются межбюджетные трансферты из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования и федерального бюджета, в том числе на завершение расчетов в части реализации программы обязательного медицинского страхования в 2020 – 2021 годах, что не выходит за пределы компетенции казначейства. ВС РФ также подчеркнул, что вопрос межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в спорный период 2020 – 2021 годов существовал в тесной связи с внутренними и внешними экономическими и социальными факторами, повлиявшими на проведение бюджетной политики государства, в том числе в целях покрытия значительно увеличившихся расходов в сфере здравоохранения. Таким образом, Федеральное казначейство РФ осуществило защиту публичных финансов ОМС посредством проверки законности их использования вплоть до конечного получателя – частной медицинской организации.

Также ст. 166.1 БК РФ закрепляет бюджетные полномочия Федерального казначейства, которые, в том числе, позволяют реализовывать контроль за исполнением бюджетов ГВФ. Кроме того, Казначейство России разрабатывает различные методические рекомендации по проведению проверок исполнения

---

[328] Определение ВС РФ от 27.08.2024 № 304-ЭС24-1886 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1a14e37b-74d0-42cc-a828-d7e009644a8a/d47b01be-fc7e-4161-9dd1-d3730d86fa60/A67-6227-2022_20240827_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 15.02.2026).

бюджета рассматриваемых Фондов по различным направлениям расходования денежных средств[329]. Также Федеральное казначейство подготавливает обзоры выявленных недостатков в ходе осуществления им контрольной функции, в том числе в отношении бюджетов ГВФ[330].

Счетная палата РФ занимает особое место в системе государственных органов. С одной стороны, это орган, формирование которого предусмотрено непосредственно Конституцией РФ. С другой стороны, Конституция РФ не относит Счетную палату непосредственно ни к одной из трех ветвей государственной власти. Согласно ст. 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. Закон о Счетной палате отмечает (ст. 1), что палаты Федерального Собрания РФ осуществляют парламентский контроль «посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечивать конституционное право граждан РФ на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля)»[331]. Роль Счётной палаты РФ в осуществлении государственного финансового контроля также особо важна тем,

---

[329] См., напр.: Методические рекомендации по осуществлению контроля за использованием средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на создание, развитие, эксплуатацию и вывод из эксплуатации информационных систем и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (приложение к письму Казначейства России от 05.07.2018 г. № 07-04-05/21-14077) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_311740/b26b2e47bd38905e1b2e8e82c424a69d639de743/?ysclid=mlzaa741y5266908936 (дата обращения: 16.02.2026).
Методические рекомендации по осуществлению контроля за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на текущий и капитальный ремонт, строительство и реконструкцию объектов капитального строительства (приложение к письму Казначейства России от 27.06.2018 № 07-04-05/21-13279) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312392/b26b2e47bd38905e1b2e8e82c424a69d639de743/?ysclid=mlzaby2xhn839297363 (дата обращения: 16.02.2026).

[330] См., напр.: Обзор результатов осуществления Федеральным казначейством контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере в отношении главных распорядителей средств федерального бюджета, распорядителей, получателей средств федерального бюджета и органов управления государственными внебюджетными фондами, выявленных системных и систематических недостатков и нарушений, а также положительной практики, направленной на предупреждение нарушений в финансово-бюджетной сфере, в первом полугодии 2025 года // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_522194/ (дата обращения: 16.02.2026).

[331] Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

что Счетная палата Российской Федерации в рамках своих полномочий проводит аудит устойчивого развития в России[332].

Как отмечают Р.Е. Артюхин, А.Н. Козырин, А.А. Ялбулганов, такая позиция законодателя позволяет определить Счетную палату РФ в качестве одного из конституционных инструментов демократии[333]. Данное утверждение представляется справедливым, поскольку роль контрольной деятельности Счётной палаты РФ в сфере бюджетов государственных внебюджетных фондов сложно переоценить, ведь самостоятельность бюджетов ГВФ, их сепарация от иных бюджетов бюджетной системы РФ требуют, с одной стороны, тщательного финансового контроля в целях помощи в их эффективном накоплении, распределении и использовании, а также в целях избегания злоупотреблений. С другой же стороны, необходимо соблюсти принцип независимости бюджетов рассматриваемых фондов, не допустить их нецелевого использования, сливания с иными бюджетами бюджетной системы РФ, что, как представляется, в полной мере могут обеспечить полномочия Счётной палаты РФ как особого конституционного органа.

Также, на наш взгляд, одним из направлений реализации государственного финансового контроля использования бюджетов ГВФ является их обязанность в соответствие со статьей 149 БК РФ представлять отчёты об исполнении своих бюджетов в Государственную Думу РФ через Правительство РФ (для последующего принятия соответствующего федерального закона об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда). Кроме того, отдельно определена роль контрольно-счётных органов субъектов РФ и Счётной палаты РФ в финансовом контроле за исполнением бюджета Фондов. Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации проводит проверку отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, готовит

---

[332] Повестка-2030 и ЦУР ООН // URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya_deyatelnost/ustoychivoe_razvitie/povestka_2030_i_cur_oon/?ysclid=mlxysh9m6u90923348 (дата обращения: 15.02.2026).

[333] Артюхин Р.Е., Козырин А.Н., Ялбулганов А.А. Государственный финансовый контроль: федеральные институты: учебное пособие; под ред. А. Н. Козырина. М., 2023. С. 57.

заключение на него в течение 1,5 месяца и представляет соответствующее заключение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

Органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в Счетную палату Российской Федерации для внешней проверки. С учетом данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации Счетная палата Российской Федерации готовит заключения на годовые отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и не позднее 15 дней с даты их представления Правительством Российской Федерации в Государственную Думу представляет заключения на соответствующие отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в Государственную Думу и Совет Федерации, а также направляет их в Правительство Российской Федерации. Представляется, что данный нормативно урегулированный процесс иллюстрирует взаимосвязь и взаимозависимость внутреннего и внешнего финансового (бюджетного) контроля относительно бюджетов ГВФ.

Вместе с этим статья 150 БК РФ, которая носит название «Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов», содержит лишь положение о том, что контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется в порядке, установленном настоящим Кодексом. Представляется, что БК РФ, действительно, устанавливает общие правила для внешнего контроля за исполнением всех бюджетов бюджетной системы РФ. Однако, на наш взгляд, в БК РФ было бы целесообразно закрепить общие принципы внешнего контроля бюджетов государственных внебюджетных фондов и единые, рамочные, правила для осуществления внутреннего контроля за исполнением бюджетов ГВФ.

В части 1 статьи 5 ФЗ «О Счётной палате РФ» закреплена задача данного органа - организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов. Представляется, что контроль, в отличие от надзора, начинает действовать непосредственно в случае обнаружения нарушений. Установление общих рамочных правил внутренней отчётности в каждом государственным внебюджетном фонде с обязательным участием в этом процессе Счётной палаты РФ как «вышестоящего» органа позволило бы создать эффективный механизм непрерывного контроля, стирая понятия «внутреннего» и «внешнего» финансового контроля, но делая его ступенчатым, поэтапным, основанным не на подзаконных актах и внутриорганизационных актах Фондов, а на БК РФ.

Тем не менее финансово-контрольная деятельность Счётной палаты РФ в сфере использования бюджетов ГВФ представляется важной и плодотворной. Так, например, Счётная палата РФ несколько раз в год публикует оперативные доклады об исполнении бюджетов каждого из государственных внебюджетных фондов. Счётная палата РФ учитывает наиболее острые задачи, стоящие перед системой обязательного социального страхования, в частности, на протяжении нескольких лет в отчётах данного органа неоднократно акцентируется внимание на использование денежных средств ОМС в борьбе с онкологическими заболеваниями. За январь-сентябрь 2025 г. Счётной палатой РФ был выявлен ряд проблем в сфере исполнения бюджета ФФОМС: медицинскими организациями на осуществление выплат за выявление онкологических заболеваний использовано 72,1 % объема средств, поступивших из ФОМС в ТФОМС в течение 9 месяцев 2025 года (45,8 % объема средств на 2025 год); на цели софинансирования расходов на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала в медицинские организации направлено 3 013 899,6 тыс. рублей, или 52,7 % объема ассигнований, поступивших из ФОМС в ТФОМС; необоснованный рост профицита ФФОМС; не в полном объёме использован нормированный страховой запас фонда, т.е. резерв

(далее – НСЗ), в части дополнительного финансового обеспечения специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи[334].

Оперативный доклад об исполнении бюджета Социального фонда РФ за январь-сентябрь 2025 г. не выявил существенных недостатков, наоборот, положительно оценивается адаптация Социального фонда РФ к обеспечению выплат в рамках новых способов материальной поддержки населения; отмечено снижение задолженности по страховым взносам в связи с активизацией Фондом работы по их взысканию, взысканию штрафных санкций за неуплату страховых взносов; отчёт показал активность граждан по участию в программе формирования долгосрочных сбережений – Фондом перечислен в федеральный бюджет иной трансферт в объеме 51 811,88 млн рублей, предназначенный для целей государственной поддержки формирования долгосрочных сбережений[335]. В оперативном докладе не получила оценки инвестиционная активность ФПСС РФ, отмечено лишь, что на создание объектов социального и производственного комплексов (в рамках инвестиционной программы Фонда на 2025–2027 годы) кассовые расходы составили 11,7 % утвержденных бюджетных ассигнований.

Приходится констатировать, что при выявлении нарушений исполнения бюджетов ГВФ, низкой эффективности в деятельности по управлению публичными финансами ГВФ у Счётной палаты РФ и контрольно-счётных органов субъектов РФ отсутствуют механизмы для привлечения виновных субъектов к ответственности по результатам финансово-контрольных мероприятий. Тем не менее выводы аудиторов данных контрольных органов могут быть важной основой для дальнейшего привлечения к ответственности виновных субъектов иными уполномоченными органами.

---

[334] Оперативный доклад об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования январь – сентябрь 2025 года // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/d16/rzuwaopionaxekesrnuazt12xr10awgd/Operdoklad_FOMS-9-mes.-2025.pdf (дата обращения: 16.02.2026).

[335] Оперативный доклад об исполнении бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации январь – сентябрь 2025 года // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/992/013lwhvdpy010l4tgbr9202vk1st0mja/Operdoklad-III-2025-SFR-20251209.pdf (дата обращения: 16.02.2026).

При этом нами сделан вывод о том, что в последние годы всё реже привлекаются к уголовной ответственности должностные лица Фондов при сотрудничестве правоохранительных органов со Счётной палатой РФ, несмотря на нередкие выявления ею нецелевого использования средств бюджетов ГВФ. Так, например, Счетная палата РФ при проверке работы Пенсионного фонда России выявила серьезные ошибки в системе начисления пенсий и массовые нарушения прав пенсионеров. Они приводили к тому, что пенсии одних россиян оказались меньше положенного, а другим продолжали начислять выплаты даже после смерти. Об ошибках, обнаруженных в пенсионной системе, говорится в отчете аудиторов по итогам проверки работы ПФР за 2017-2019 годы[336]. Представляется, что после подобных результатов финансового-контрольных мероприятий Счётной палатой со стороны правоохранительных органов должно быть реагирование на предмет проведения проверки в связи с возможностью обнаружения составов мошенничества, злоупотребления полномочиями, нецелевого использования бюджетных средств. Кроме того, представляется, что Счётная палата РФ и контрольно-счётные органы субъектов РФ должны быть наделены правом привлечения должностных лиц государственных внебюджетных фондов к материальной ответственности вследствие причинения их виновными действиями ущерба бюджету ГВФ.

Также важным механизмом предварительного контроля за бюджетами ГВФ со стороны Счётной палаты РФ является дача заключений на проекты федеральных законов о бюджетах ГВФ на следующий год и плановый двухлетний период. В частности, относительно бюджета ФФОМС на 2026 г. и плановый период 2027-2028 гг. Счётная палата РФ делает важное замечание, что несмотря на кажущийся дефицит бюджета ФФОМС на 2026 г. и на плановый период 2027-2028 гг., фактически он сбалансирован переходящими остатками средств; Счётная палата РФ обнаружила несоответствие данных, содержащихся в пояснительной записке, данным, содержащимся в ст. 5 законопроекта, где определены направления

[336] Пенсионный фонд России поймали на выплатах «мертвым душам» // URL: https://lenta.ru/news/2020/08/25/sp/?ysclid=ldxjoaxzl933864552 (дата обращения: 16.02.2026).

расходования средств нормированного страхового запаса (НСЗ) ФФОМС, в том числе на финансовое обеспечение мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников федеральных медицинских организаций по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования; при этом указанные направления не отражены в пояснительной записке к законопроекту[337].

Важным действием Счётной палаты РФ в заключении о бюджете ФПСС РФ на 2026 г. и на плановый период 2027-2028 гг. является оценка законопроекта о бюджете на предмет достижения целей национального развития России, в частности указано, что в рамках реализации задач по достижению национальных целей Российской Федерации, определенных Указом № 309, предусматривается повышение страховых пенсий с 1 января 2026 года в размере 7,6 %, что выше прогноза инфляции за 2025 год (6,8 %); также указывается на выплаты, предоставляемые в рамках национального проекта «Семья», отмечены расходы на реализацию национального проекта «Кадры», некоторых госпрограмм[338]. Представляется, что такое направление работы Счётной палаты РФ необходимо расширять, в том числе с оценкой в оперативных докладах эффективности деятельности как Социального фонда России, так и ТФОМС по достижению целей национального развития России, выполнению мероприятий национальных проектов с оценкой достигнутых результатов в разрезе каждого национального проекта, в реализации которого конкретный Фонд принимает участие.

Счётная палата России в своей контрольной деятельности ориентируется на обеспечения устойчивого развития финансовой системы России. В частности, по итогам работы Счётной палаты России в 2024 г. отмечается, что её деятельность была ориентирована на содействие повышению устойчивости финансовой

---

[337] Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 1026185-8 «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // URL: https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/project-2026/FOMS.pdf (дата обращения: 17.02.2026).

[338] Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 1026182-8 «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/14a/0xt4rfkz4xhke5h04eio8psp6mvh780h/Zaklyuchenie-SFR-proekt.pdf?ysclid=mly90terfl787307441 (дата обращения: 17.02.2026).

системы, совершенствованию механизмов ее регулирования и эффективности использования государственных финансов, а на 2025 г. Счётная палата России определила своей миссией содействие справедливому и ответственному государственному управлению как необходимому условию устойчивого развития российского общества и достойной жизни человека[339].

В 2020 г., по прошествии 5 лет после установления ГА ООН курса на достижение целей устойчивого развития до 2030 г., Счётной палатой РФ был подготовлен масштабный аналитический и целеполагающий документ по обеспечению реализации целей устойчивого развития[340]. В данном документе Счётная палата РФ представляет контрольную деятельность за формированием и исполнением федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период как один из механизмов обеспечения устойчивого развития России. В этой связи подчёркивается, что социальная составляющая устойчивого развития учтена также в БК РФ. Таким образом, повышение эффективности осуществления государственного финансового контроля за бюджетами ГВФ должно стать отдельным направлением совершенствования деятельности каждого из контрольных органов, подразделений, отвечающий за внутренний финансовый контроль в самих ГВФ.

В достижении целей национального развития, обеспечении устойчивого развития России должно быть заинтересовано всё общество. Приходится признать, что государственные внебюджетные фонды обеспечивают благополучие социально незащищённых граждан или поддерживают граждан в трудных жизненных ситуациях, что, с одной стороны, означает отсутствие потребности бизнеса и обеспеченных граждан в повышении эффективности деятельности ГВФ. С другой стороны, заинтересованные в достойном уровне обязательного

---

[339] Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2024 году // URL: https://ach.gov.ru/reports/report_2024?bx_sender_conversion_id=245869&ysclid=mlzaniz14f98700731#budget (дата обращения: 17.02.2026).

[340] Цели устойчивого развития // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/b06/b065c140de24fbc32271bb2267f621ec.pdf?ysclid=mlzazf3e9o417887304 (дата обращения: 18.02.2026).

социального страхования граждане также могут абстрагироваться от участия в проверке эффективности исполнения бюджетов ГВФ, во-первых, из-за отсутствия обеспечения такой возможности, во-вторых, из-за недоверия к ГВФ как участникам деятельности по публичному управлению, как части системы государственной власти.

В целом, очевидно, что эти две причины взаимообусловлены. В этой связи государству важно обеспечить реальный доступ институтов гражданского общества к контролю за исполнением бюджетов ГВФ, создать такой механизм, чтобы бизнес мог инвестировать денежные средства через ГВФ в социально значимые проекты и осуществлять контроль за результатами такого инвестирования, а граждане и их объединения могли бы не только иметь информацию об исполнении бюджетов ГВФ, но и влиять на процессы формирования, распределения и использования денежных средств ГВФ.

В соответствии с нормативно закреплённым определением под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений[341]. При этом из данного определения не следует, с какой общей целью реализуется любой общественный контроль, из отдельной статьи (ст. 5) ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», посвящённой целям и задачам общественного контроля, основная его цель также усматривается весьма неопределённо. При этом такая сущностная цель видится нами в возможности повлиять на решения уполномоченных органов публичного управления, которые затрагивают права, свободы, гарантии их

[341] Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

реализации и обязанности граждан, в том числе, повлиять на принятие или отказ от принятия нормативных правовых актов.

В ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» отсутствует не только изложение специфики, но и само упоминание общественного финансового контроля. Представляется, что указанную проблему позволил бы решить отдельный федеральный закон, определяющий общие правовые основы финансового контроля, как государственного, так и негосударственного. Так, Е.Ю. Грачева отмечает, что принятие закона должно быть направлено на регулирование, в частности, таких вопросов, как: понятие, виды финансового контроля, а также понятие государственного финансового контроля; понятие надзора, его отличие от контроля; названы и определены формы и методы финансового контроля; сформулированы его цели, задачи, принципы, предусмотрены стандарты контрольной деятельности органов финансового контроля[342].

По нашему мнению, общественный финансовый контроль (со стороны граждан, их объединений, в том числе бизнеса, институтов гражданского общества) должен быть альтернативой государственному финансовому контролю, но при этом должен находиться с ним во взаимодействии, а не в оппозиции. Государство обязано обеспечивать учёт и анализ результатов мероприятий общественного контроля, обоснованно подходить к их оценке, реагировать на «сигналы», которые могут содержать какие-либо признаки нарушений, требующих более глубокого исследования профессиональными контролёрами.

Сочетание различных видов, направлений осуществления финансового контроля является гарантом его объективности и беспристрастности. В отношении общественного финансового контроля за деятельностью государственных внебюджетных фондов В.В. Гриб выделяет следующие его формы: доступ граждан к информации о деятельности государственных внебюджетных фондов; предоставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах

[342] Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2014. № 4. С. 27.

имущественного характера; направление индивидуальных и коллективных обращений граждан в ГВФ; участие представителей общественности в советах, созданных при ГВФ[343]. Вместе с тем, данный автор отмечает, что активность участия общественности в осуществлении общественного контроля за внебюджетными фондами пока носит фрагментарный характер. Однако деятельность внебюджетных фондов касается всех граждан Российской Федерации, что необходимо учитывать при дальнейшем развитии общественного контроля в социальной сфере.

Действительно, данные проявления общественного финансового контроля за деятельностью Фондов не представляются эффективными и востребованными гражданами, поскольку отсутствуют конкретные порядок и сроки проведения мероприятий общественного контроля и, что самое главное, отсутствуют конкретные, понятные, гласные меры реагирования Фондов на обнаруженные субъектами общественного контроля нарушения, недостатки. Представляется, что в законодательстве РФ существуют некоторые фрагментарные положения о формах общественного финансового контроля за деятельностью ГВФ. Так, например, профсоюзы имеют равные с другими социальными партнерами права на паритетное участие в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами, формируемыми за счет страховых взносов, а также имеют право на профсоюзный контроль за использованием средств этих фондов. Уставы (положения) этих фондов утверждаются по согласованию с общероссийскими объединениями (ассоциациями) профсоюзов либо с соответствующими общероссийскими профсоюзами (статья 15 ФЗ «О профсоюзах»)[344].

---

[343] 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 партнёрство. 2016. № 4) // URL: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=100087&ysclid=mlzf044wbt778334279#IGLN4CVF0mY82Nz7 (дата обращения: 18.02.2026).

[344] Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

Однако никакой информации в свободном доступе о проявлениях активности профсоюзов в данной сфере, обнаружении ими нарушений в деятельности ГВФ и учёте мнения профсоюзов каким-либо ГВФ по результатам такого проявления общественного финансового контроля автором настоящего диссертационного исследования не обнаружено. Представляется, что это в целом связано с тенденцией слабого развития независимости профсоюзов в России как сильных институтов гражданского общества. Как отмечает С.С. Аносов, функциональная аутентичность этого института в современной России вызывает серьёзные сомнения[345]. Нами уже отмечалась необходимость «рамочного» закона о правовом статусе ГВФ (ГСВФ). В этой связи считаем также необходимым заложить в данном законе основы общественного финансового контроля за деятельностью Фондов, в рамках положений о регулировании которых были бы воедино собраны все возможные формы общественного финансового контроля за деятельностью Фондов и были бы заложены рамочные положения о порядке, сроках, результатах такого контроля, реальном учёте Фондами результатов мероприятий общественного финансового контроля. Приходится констатировать, что для разработки такого нормативного раздела важным приёмом юридической техники являлись бы бланкетные отсылки на нормы федерального закона об общих положениях финансового контроля, который, как указывается в настоящем диссертационном исследовании, также не принят.

Тем не менее в настоящее время государство начинает осознавать важность общественного финансового контроля за деятельностью ГВФ и предоставлять гражданам условия для его реализации. Например, считаем, что в настоящее время в рамках системы ОМС заложены основы для осуществления общественного финансового контроля за исполнением бюджетов на ОМС. В частности, через ЕСИА «Госуслуги» гражданин может запросить выписку о предоставленных ему медицинских услугах в рамках ОМС и направить жалобу в страховую организацию, в территориальный фонд обязательного медицинского страхования в

[345] Аносов С.С. Профсоюзы в современной России: некоторые направления исследований // СИСП. 2017. № 3-1. С. 257.

случае наличия в перечне услуг, которые ему в реальности не оказывались, при наличии некорректно внесённых сведений об оказанной медицинской услуге.

Данная система требует доработки, поскольку, например, не каждый субъект федерации указывает наименование, дату оказанной медицинской услуги. Однако само наличие такой возможности отслеживания оказанных медицинских услуг является не только важным шагом в развитии общественного контроля за бюджетами ТФОМС, повышением ответственности граждан при обращении за медицинской помощью в рамках ОМС, но и является также примером взаимодействия общественного финансового контроля с внутренним государственным финансовым контролем, когда реагирование на жалобу гражданина по факту выявления нарушения происходит со стороны страховой медицинской организации, ТФОМС, органа исполнительной власти субъекта в сфере здравоохранения, а также предоставляется отчёт гражданину по результатам реагирования соответствующих органов и принятия ими мер пресечения нарушения, применения мер ответственности у нарушителю.

В г. Москве разработано и доступно для граждан-пользователей мобильное приложение «МГФОМС», с помощью которого можно отслеживать в реестре оказанные гражданину медицинские услуги, дату их оказания и их стоимость для бюджета ТФОМС. Автор данного диссертационного исследования через приложение обнаружил за период с 2023 по 2026 гг. несколько десятков медицинских услуг, которые фактически ему не оказывались, через приложение подал автоматические жалобы и получил отчёты от страховой медицинской организации, Московского городского фонда обязательного медицинского страхования, Департамента здравоохранения г. Москвы о принятых мерах в отношении медицинской организации, «приписавшей» не оказанные медицинские услуги, о размере штрафных санкций для медицинской организации. Представляется, что подобную практику открытости сведений о движении денежных средств на счетах граждан, в первую очередь, об инвестировании накопительной части пенсии, стоит распространить и на Социальный фонд РФ, сделав при этом информацию о состоянии персональных счетов граждан более

детальной и понятной для возможности отслеживания правильности начисления индивидуального пенсионного коэффициента, процесса и результатов инвестиционной деятельности Фонда.

На наш взгляд, при осуществлении общественного финансового контроля за бюджетами ГВФ, помимо общеправовых принципов, принципов ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», должно быть реализовано соблюдение следующих принципов: усиление социальной ответственности субъектов общественного финансового контроля; ответственное принятие решений органами публичного управления с учётом результатов произведённых мероприятий общественного финансового контроля; принцип обоснованности принятия или отклонения предложений субъектов общественного финансового контроля. Аналитический центр при Правительстве РФ отмечает важность создания эффективных, подотчетных и прозрачных учреждений на всех уровнях для обеспечения устойчивого социально-экономического развития России, что разработку различных механизмов, внедрение цифровых технологий для реализации мер общественного контроля[346]. Такие механизмы, по нашему мнению, также должны быть предусмотрены в федеральном законе о финансовом контроле, в рамочном, специализированных профильных законах, регулирующих деятельность ГВФ.

Также перспективным для развития финансового контроля за деятельностью ГВФ представляется внедрение в автоматизированные компьютерные системы Фондов технологий «искусственного интеллекта» (далее – ИИ). Так, ФФОМС ведёт работу по созданию «цифрового профиля пациента», в который будет внедрён ИИ. Прогнозируется, что система поможет повысить эффективность использования средств ОМС, качество и охват страхового сопровождения; учитывая страховые риски, более удобным станет планирование средств,

[346] Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (2020 г.) // URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/dcbc39abeafb0418d9d48c06c958e454/obzor.pdf?ysclid=mlzhjhb8j1143816238 (дата обращения: 20.02.2026).

выделяемых на профилактику заболеваний[347]. ИИ также поможет выявить и устранить «человеческий фактор», счётные и иные ошибки формального характера при подготовке каких-либо документов финансового планирования. Например, в Минфине России запущена практика применения ИИ при сопоставлении кодов бюджетной классификации (обозначают статьи расходов казны) в заявках от федеральных органов власти и привязанных к ним мероприятий[348], т.е. автоматизирована проверка соответствия одних сведений, данных другим. В г. Москве ИИ внедрён для проверки документов для предоставления субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг[349]. Представляется, что для проведения мероприятий по финансовому контролю с применением ИИ также необходимо создание соответствующей нормативной базы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

На наш взгляд, БК РФ полноценно закрепляет основы внутреннего и внешнего государственного финансового (бюджетного) контроля за образованием, распределением и использованием фондов денежных средств в государственных внебюджетных фондах. На какие бы виды, формы наука финансового права ни делила финансовый контроль (внутренний и внешний, предварительный, текущий и последующий и др.), какие бы методы финансового контроля ни закреплялись в законодательстве и использовались на практике, очевидно, что государственный финансовый контроль за образованием, распределением и использованием бюджетов ГВФ обязан учитывать их специфику как самостоятельных, целевых и социально направленных публичных финансов, «социальных финансов». В этой связи финансовый контроль за бюджетами ГВФ должен осуществлять проверку соблюдения не только законности движения денежных средств, но и обоснованности финансовых операций, что, в свою очередь, подразумевает также

---

[347] Глава ФФОМС Илья Баланин - о том, может ли ИИ заменить врача и когда у каждого россиянина появится личный медицинский профиль // URL: https://rg.ru/2025/05/22/drug-vracha.html?ysclid=mlzgakdm8i966534725 (дата обращения: 20.02.2026).

[348] Бюджетный разум: AI помогает управлять госфинансами // URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=40048&ysclid=mlzgj6k75r976426003 (дата обращения: 20.02.2026).

[349] Анастасия Ракова рассказала о внедрении ИИ для обработки заявлений на оказание мер соцподдержки // URL: https://rg.ru/2025/10/30/reg-cfo/anastasiia-rakova-rasskazala-o-vnedrenii-ii-dlia-obrabotki-zaiavlenij-na-okazanie-mer-socpodderzhki.html?ysclid=mlzgnbdtse79068004 (дата обращения: 20.02.2026).

оценку эффективности и результативности процессов образования, распределения и использования фондов денежных средств.

Такая, по истине, комплексная и разновекторная, но системная работа субъектов, осуществляющих финансовый контроль, которая имеет итоговой целью решить проблему несбалансированности бюджетов ГВФ, добиться максимального социально значимого эффекта от их использования, на наш взгляд, должна быть урегулирована как в федеральном законе об общих положениях государственного финансового контроля, так и в профильном законе, регулирующем общие принципы образования и деятельности государственных внебюджетных фондов (правовой, в том числе финансово-правовой статус ГВФ), в специализированном законе о каждом внебюджетном фонде. Таким образом, одно лишь законодательство, регулирующее деятельность, образование, распределение и использование бюджетов государственных внебюджетных фондов не способно решить проблемы повышения качества и эффективности финансового контроля за их бюджетами.

В частности, помимо консолидации положений о государственном финансовом контроле, требуется достичь закрепления и практической работы реальных правовых механизмов осуществления общественного контроля, в том числе общественного финансового контроля; предоставить Счётной палате РФ полномочия на самостоятельное применение мер реагирования на обнаруженные в ходе финансово-контрольных мероприятий нарушения и несоответствия критериям оценки эффективности и результативности в ходе образования, распределения и использования фондов денежных средств; требуется закрепить правовые основы взаимодействия всех органов внутреннего и внешнего финансового контроля, унифицировать их методики осуществления контрольных мероприятий, интерпретации и изложения их результатов. Следовательно, такая консолидация и координация с помощью права деятельности органов финансового контроля позволит достичь системности в его реализации.

Как справедливо указывает Е.Ю. Грачева, говоря о системности финансового права, свойство функционирования любой системы (а не простой совокупности

различных элементов) заключается в постоянном взаимодействии ее институтов, их взаимосвязи и достижении сбалансированности между собой, что придает устойчивость, жизнеспособность самой системе и, как следствие, повышает ее эффективность в воздействии на общественные процессы[350]. Отсюда следует, что финансовый контроль за использованием бюджетов ГВФ не должен являться совокупностью формальных мероприятий, реализации различными органами законодательно закреплённых за ними полномочий, а должен быть нацелен «на перспективу» - на предупреждение, пресечение и недопущение в будущем существенно значимых нарушений при образовании, распределении и использовании фондов денежных средств ГВФ; органы государственного финансового контроля с опорой на субъектов общественного финансового контроля должны осуществлять разработку обязательных для исполнения органами управления ГВФ инструкций и методических рекомендаций по повышению социально значимого эффекта финансов ГВФ.

Такое единство деятельности контрольных органов имеет существенное значение для устойчивого социально-экономического развития как самого института государственных внебюджетных фондов, так и для устойчивого социально-экономического развития России, реализации целей национального развития. Не представляется возможным говорить об обеспечении экономической и социальной безопасности России государственными внебюджетными фондами при их эпизодическом, фрагментарном участии в выполнении задач национальных проектов, государственных программ. При этом органы внешнего финансового контроля (в частности Счётная палата России), анализируя участие различных субъектов в реализации мероприятий национальных проектов, консолидируя информацию о внутреннем финансовом контроле таких субъектов, будут способны оценить в разрезе конкретных национальных проектов вклад каждого института в достижение их результатов, в том числе дать рекомендации по расширению

[350] Грачева Е.Ю. Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2025. № 6 (130). С. 28.

участия ГВФ в реализации иных национальных проектов, по повышению эффективности текущей работы в рамках «профильных» национальных проектов.

Выводы по главе. В настоящее время институт государственных внебюджетных фондов в России представлен Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Фондом пенсионного и социального страхования (Социальный фонд России), территориальными фондами обязательного медицинского страхования. Работа по повышению эффективности деятельности ГВФ должна идти в направлении модернизации, пересмотра, дополнения норм финансово-правового регулирования как всего института государственных внебюджетных фондов, так и каждого из существующих в настоящее время государственных внебюджетных фондов.

Так, например, внутри системы обязательного медицинского страхования, реализацию которой обеспечивают ФФОМС и ТФОМС, назрели проблемы повышения эффективности процессов образования, распределения и использования денежных средств указанных фондов, упорядочения правил распределения и использования денежных средств на ОМС в субъектах Российской Федерации. Совершенствование финансово-правовых основ деятельности ФПСС РФ требует учёта современных тенденций приискания новых источников дохода, создания правовых основ участия Фонда в реализации социально значимых проектов, в связи с чем важно разрабатывать финансово-правовые механизмы повышения эффективности инвестиционной деятельности ФПСС РФ. В целом, для рассматриваемых Фондов общей проблемой является достижение сбалансированности их бюджетов, их полноценной независимости от средств федерального бюджета.

Представляется, что в системе финансово-правового регулирования деятельности ГВФ возник застой, поскольку нормы, регулирующие деятельности ГВФ, как общего правового статуса данного института, так и конкретных ГВФ, при наличии перманентно поднимаемых юридической наукой и практикой проблем, слабо подвержены существенным изменениям. Важным шагом на пути совершенствования правовых основ регулирования деятельности ГВФ явился

специальный федеральный закон, определяющий основы правового статуса ФПСС РФ, несмотря на наличие его определённых недостатков. Считаем, что подобный федеральный закон необходим для чёткого закрепления правового статуса ФФОМС, необходим также рамочный федеральный закон о правовом статусе, деятельности ТФОМС, положения которого конкретизировались бы по определённым вопросам в законодательстве каждого из субъектов Российской Федерации.

С одной стороны, финансовый контроль можно считать инструментом, способствующим повышению эффективности деятельности ГВФ, однако, с другой стороны, финансовый контроль является самостоятельным институтом финансового права в связи со сложностью, многоаспектностью его реализации, большим набором целей и задач, стоящих перед ним, в зависимости от направления реализации, многообразием субъектов, его осуществляющих, в том числе в отношении государственных внебюджетных фондов. Отсюда следует, что обеспечение результативности финансового контроля бюджетов ГВФ является самостоятельной гарантией устойчивости финансовой системы России, обеспечения устойчивого развития института ГВФ, что требует также отдельного внимания к закреплению правовых основ реализации механизмов финансового контроля в отношении ГВФ.

Прежде чем обеспечивать внедрение достижений цифровой экономики, инновационных технологий (в том числе искусственного интеллекта) в практическую деятельность ГВФ, в осуществление финансового контроля за деятельностью ГВФ, необходимо проанализировать и устранить сущностные недостатки правового регулирования института ГВФ, финансово-правовых, административно-правовых, организационных основ регулирования, в противном случае, недостатки базиса, на который опираются достижения юридической науки и практики в новых областях общественных отношений, создадут серьёзные риски для устойчивого развития института ГВФ, могут поставить под вопрос саму целесообразность существования данного института. При этом ГВФ являются субъектами, обеспечивающими экономическую и социальную безопасность

Российской Федерации, участвуют в реализации ряда целей национального развития, в выполнении мероприятий национальных проектов, имеющих социальную направленность. Устранение недостатков в правовом регулировании действующих ГВФ может стать ориентиром для законодателя при определении правовых основ создания новых ГВФ, продемонстрирует экономическую и социальную необходимость расширения направлений реализации государственной социальной политики данным институтом, создаст уверенность в устойчивости бюджетов ГВФ и оптимальном функционировании финансово-правовых механизмов образования, распределения и использования их денежных средств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственные внебюджетный фонды представляют собой особый институт финансового права. Не являясь элементом бюджетной системы по своей природе, государственные внебюджетные фонды, тем не менее, подчиняются ряду тех положений БК РФ, которые призваны урегулировать бюджетную систему РФ. Вместе с этим бюджеты ГВФ не зависимы от федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов. Это связано с целями их создания. С одной стороны, это социальные цели, призванные удовлетворить определённые потребности общества в сфере потребности в социальном обеспечении, обеспечении социальной безопасности РФ, которое как направление обеспечения национальной безопасности подлежит более детальному исследованию юридической наукой. С другой стороны, государственные внебюджетные фонды являются важным звеном в системе обеспечения экономической безопасности государства, поскольку поддерживают стабильность финансовой системы РФ, её способность отвечать вызовам и угрозам более гибко и оперативно.

Представляется, что по мере реализации построения социального государства как нормы-цели, закреплённой в Конституции РФ, необходимость создания новых государственных внебюджетных фондов будет ощущаться всё острее. Так, например, на Социальный фонд России в настоящий момент возложено немалое количество функций не только по социальному и пенсионному страхованию, но и по реализации иных мер социальной поддержки, что ведёт к более сложному планированию бюджета Фонда, контролю за использованием денежных средств.

Также в настоящий момент некоторые внебюджетные фонды, которые не являются ГВФ в соответствие с БК РФ (например, дорожные фонды), всё больше приобретают черты государственных внебюджетных фондов. По инициативе президента РФ был создан Государственный фонд «Защитники Отечества», хотя и не в качестве государственного внебюджетного фонда, без внесения изменений в БК РФ. Тем не менее представляется, что возникновение острой необходимости в

таком фонде, оказывающим социальную поддержку конкретной категории населения, лишь подтверждает актуальность вопроса расширения перечня ГВФ и необходимости разработки общих положений о возможности их создания, универсализации специальных принципов их деятельности, отличительных особенностей как юридических лиц публичного права, функций и иных положений в сфере финансово-правового, административно-правового, гражданско-правового регулирования.

Ведутся длительные дискуссии и о создании Алиментного фонда[351], финансы (бюджет) которого, очевидно, не могут состоять исключительно из межбюджетных трансфертов из федерального и региональных бюджетов, что, в принципе, не позволяет создать такой фонд ввиду опасений фактической организации погашения государством за счёт бюджетных средств задолженностей злостных неплательщиков алиментов. При этом в случае создания Алиментного фонда в качестве государственного внебюджетного фонда за ним могут закрепиться доходы, не являющиеся межбюджетными трансфертами (например, штрафные санкции в отношении злостных неплательщиков алиментов). Алиментному фонду потребуются специфические управленческие полномочия в целях получения компенсации денежных средств фонда за счёт неплательщиков алиментов, полномочия по межведомственному взаимодействию (например, с Федеральной службой судебных приставов РФ, Министерством внутренних дел РФ). Представляется, что выстраивание такого комплексного механизма по существенному улучшению положения семей, в которых обязанное лицо уклоняется от уплаты алиментов, возможно лишь путём образования Алиментного фонда как государственного внебюджетного фонда.

Приведённый пример является отдельно взятой социальной потребностью, однако демонстрирует необходимость развития правового регулирования института государственных внебюджетных фондов для достижения национальных

---

[351] Алехин В.А. Современные вызовы финансово-правовому регулированию деятельности государственных внебюджетных фондов в условиях реализации концепции устойчивого социально-экономического развития России // Актуальные проблемы российского права. 2026. Т. 21. № 2. С. 51.

целей развития, одной из которых, в частности, является поддержка семей, для выполнения мероприятий национальных проектов и государственных программ. О.Ю. Рыбаков отмечает, что идея социального государства атрибутируется к идее «общего блага» как стабильной необходимости требования к государству быть полезным всем своим гражданам[352]. Следовательно, государство обязано отвечать на актуальные вызовы и угрозы в социальной сфере, осуществлять непрерывный мониторинг наиболее острых потребностей граждан в сфере материального и духовного благополучия, что предопределяет необходимость развития института государственных внебюджетных фондов. Стагнация, застой в их финансово-правовом регулировании равносильны угрозе неспособности государства отвечать на актуальные потребности общества, неэффективности процессов образования, распределения и использования фондов публичных финансов на социальные нужды населения.

Представляется, что в настоящее время в науке финансового права, административного права исследованиям по совершенствованию правовых основ деятельности государственных внебюджетных фондов, по определению перспектив развития законодательства, регулирующего деятельность государственных внебюджетных фондов, уделено недостаточно внимания. В особенности, немногочисленны правовые исследования, которые позволили бы определить и утвердить место государственных внебюджетных фондов в системе правового обеспечения экономической безопасности РФ, социальной безопасности РФ, нормативно закрепить место государственных внебюджетных фондов в реализации целей устойчивого социально-экономического развития России, реализации национальных целей развития и выполнении мероприятий национальных проектов и государственных программ.

При этом автор настоящего исследования раскрывает длительный исторический путь осознания государством целесообразности обособления определённой части публичных финансов от государственного бюджета,

---

[352] Социальное благополучие человека: правовые параметры: сборник статей / отв. ред. В. В. Комарова (О.Ю. Рыбаков – автор статьи «Социальное благополучие человека: философские основания понимания»). М., 2022. С. 17.

наделения их относительной независимостью и определения их целевого характера. Фактически, такие шаги государства являлись, с одной стороны, осознанием естественной потребности граждан в безопасности, в частности, в социальной и экономической безопасности, с другой стороны, демонстрировали выявление государством зависимости от социального и экономического благополучия граждан стабильного развития всего государства, в целом. Мыслитель эпохи Просвещения Ж.-Ж. Руссо, чувствовавший приближение Великой французской революции вследствие социального неблагополучия населения, отмечает: «Мало того, что нужно воспитать граждан и обеспечить их охрану, нужно подумать об удовлетворении их потребностей; забота об общественных нуждах есть очевидный результат действия общей воли»[353].

Л.Н. Кочеткова выделяет следующую проблему: «Глобализация усиливает противоречивые взаимоотношения социального государства и гражданского общества и приводит к кризису социального государства, как на национальном, так и на глобальном уровне. В условиях глобализации социальное государство с его огромными затратами на социальные нужды становится неконкурентоспособным, что неизбежно приводит государство к отказу от выполнения своих социальных функций»[354]. Однако такие новые вызовы и угрозы для выполнения государством социальных обязательств и стремления к построению социального государства, наоборот, не должны приводить к самому лёгкому пути, - отказу государства от решения ряда социальных задач, экономии средств публичных финансов на социальной сфере, а, наоборот, должны укреплять правовые и организационные основы функционирования элементов финансовой системы государства, звеньев бюджетной системы Российской Федерации в рамках реализации социальной функции государства, и, в частности, института государственных внебюджетных фондов.

---

[353] Руссо Ж.-Ж. Политические сочинения / изд. подгот. Б. Бернарди, С.В. Занин; отв. ред. И.А. Исаев. СПб., 2013. С. 62.

[354] Кочеткова Л.Н. Философский дискурс о социальном государстве: монография. М., 2019. С. 182.

Проанализировав предмет диссертационного исследования, автор решил все поставленные задачи и достиг цели исследования. На основе проведенного анализа можно представить следующие основные выводы исследования:

1. Появление государственных внебюджетных фондов обусловлено естественным развитием общественной и государственной организации, которое выражается в первую очередь в осознании государством потребностей социально незащищённых слоёв общества в финансовой поддержке в связи с теми или иными жизненными обстоятельствами, а также удобства в правовой регламентации организации казны государства в особый фонд денежных средств – бюджет, представляющий собой систему различных отношений по образованию, распределению и использованию денежных средств, планированию данных процессов и контролю за данными процессами, подготовке и утверждению отчётности по результатам исполнения бюджета. Позднее государство пришло к выводу о целесообразности обособления части публичных финансов, формированию фондов денежных средств как за счёт бюджета государства, так и иных источников поступления для реализации строго установленных, нормативно закреплённых задач в сфере социального обеспечения граждан.

2. При Петре I был создан проект прототипа государственного внебюджетного фонда в связи с учреждением Ордена Св. Андрея Первозванного. Примечательно, что данный проект появился за несколько десятилетий до становления идей Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Д. Дидро и других мыслителей эпохи Просвещения о правах «первого поколения», - гражданских и политических, а также задолго до появления прав «второго поколения», - социально-экономических. В дальнейшем тенденции к отмене крепостного права в России, уважению личных прав и свобод человека и гражданина обусловили укрепление роли государства в аккумулировании денежных средств для социального обеспечения населения. Одновременно продолжала реализовываться идея необходимости сепарирования данных фондов денежных средств от государственного бюджета.

3. В настоящее время государственные внебюджетные фонды являются важным элементом финансовой системы РФ и звеном бюджетной системы РФ. Несмотря на дискуссионность, происходящую из самого термина «внебюджетные фонды», вопроса о включении государственных внебюджетных фондов в бюджетную систему России, представляется, что такое решение законодателя повышает значимость бюджетов государственных внебюджетных фондов наравне с федеральным, региональными и местными бюджетами для реализации функций государства, предоставляет дополнительные гарантии стабильности и устойчивости бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Независимость государственных внебюджетных фондов от государственного бюджета и недопустимость изъятия денежных средств Фондов для пополнения государственного бюджета является основой идеи функционирования рассматриваемых фондов. Кроме того, второй элемент, придающий государственным внебюджетным фондам особый статус, выражен в строго целевом расходовании их бюджетов. В работе было отмечено, что в актах Российской империи определённые расходы Орденских капитулов были привязаны к определённым доходам. Представляется, что при современном экономическом состоянии государственных внебюджетных фондов такой подход трудно реализуем, поскольку ощущается дефицит собственных средств Фондов, и прикрепление расходов к их собственным доходам привело бы к ещё большему дефициту их бюджетов ввиду неравномерности поступления денежных средств в бюджеты ГВФ от различных источников доходов и ввиду передачи государством ГВФ, особенно, Социальному фонду РФ реализации ряда задач социальной поддержки граждан с компенсацией расходов для решения таких задач за счёт средств федерального бюджета.

4. На данный момент остаётся нерешённым вопрос, является ли перечень государственных внебюджетных фондов, данный в БК РФ, исчерпывающим, или же законодатель таким образом обозначил лишь базовые и постоянно действующие социальные ГВФ (ГСВФ). Представляется, что перечень ГВФ может быть шире перечня, закреплённого в БК РФ. Данный вывод обусловлен расширением перечня

социальных потребностей граждан по мере стремления к достижению конституционной нормы-цели построения социального государства, а также роста перечня угроз для экономической и социальной безопасности государства в связи с определёнными геополитическими условиями в условиях глобализации.

5. Для универсализации условий учреждения новых государственных внебюджетных фондов и обеспечения единой финансово-правовой системы их функционирования необходимо закрепить на законодательном уровне дефиницию понятия государственного внебюджетного фонда, а также государственного социального внебюджетного фонда как их разновидности. Представляется, что в современных условиях государственные внебюджетные фонды могут носить не только социально-обеспечительную направленность по видам обязательного социального страхования, но и функционировать для удовлетворения иных потребностей общества (например, в сфере образования, в сфере культуры, сфере развития городской инфраструктуры). Главным критерием при создании новых ГВФ должны стать реальность и острота существующей потребности общества и её долгосрочность, т.е. необходимость в её постоянно удовлетворении.

Таким образом, необходимо закрепить в БК РФ положение о возможности создания иных государственных внебюджетных фондов в соответствии с определёнными принципами и нормами права, которые также должны быть обозначены и соответствовать БК РФ, а также развиваться в специальном законе об общих принципах организации государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации, отдельных федеральных и региональных законах, регулирующих деятельность конкретных ГВФ.

Таким изменения позволили бы в том числе конкретизировать роль ГВФ в правовом механизме обеспечения национальной безопасности РФ, в первую очередь, социальной и экономической безопасности.

7. В настоящее время рассматриваемые фонды являются важным звеном в системе обеспечения экономической безопасности государства. Они помогают системе государственных финансов более гибко и оперативно реагировать на новые вызовы и угрозы, бесперебойно выполнять те задачи, которые возложены на

Фонды законодательством. Кроме того, экономическая и социальная сферы всегда неразрывно связаны друг с другом. Об этом говорит в том числе закрепившийся в последнее время в науке и на уровне различных программ ООН термин «устойчивое социально-экономическое развитие». Представляется, что государственные внебюджетные фонды в полной мере участвуют в реализации данного нового направления как внутренней, так и внешней политики, в связи с чем их включение в систему субъектов, участвующих в обеспечении социальной и экономической безопасности РФ, достижении национальных целей развития и выполнении мероприятий национальных проектов и государственных программ нуждается в уточнении в широком массиве законодательства в сфере стратегического планирования, которое, в свою очередь, требует упорядочения.

8. Решение проблемы фундаментальных основ финансово-правового, административно-правового регулирования института государственных внебюджетных фондов создаст основу для решения частных проблем повышения эффективности деятельности ФФОМС, ТФОМС и ФПСС РФ, которые, на наш взгляд столкнулись с кризисом своего развития, что снижает их способность полноценно отвечать на новые вызовы и угрозы в связи с геополитической обстановкой, реализацией масштабной программы по организации цифровой экономики и внедрению инновационных технологий, развитие института ГВФ сдерживается требующими актуализации, восполнения пробелов нормами действующего законодательства.

9. Ряд смелых и масштабных решений по поводу изменений в сфере финансово-правового регулирования деятельности ГВФ можно претворить в жизнь лишь при условии повышения эффективности финансового контроля за образованием, распределением и использованием их фонда денежных средств. Контроль должен быть системным, т.е. осуществляться не разрозненно, по всей цепочке движения денежных средств фондов. Кроме того, необходимо наладить взаимодействие между контрольными органами, их обмен информацией, подготовку совместных аналитических материалов.

Представляется, что необходимо развивать общественный контроль в данной сфере, дать гражданам больше правовых возможностей доступа к информации и влияния на состояние фондов денежных средств ГВФ, позволить активно и оперативно участвовать в пресечении финансовых нарушений, как, например, организовано в г. Москве посредством мобильного приложения «МГФОМС». Нами в настоящем исследовании подвергалась критике система медицинского страхования Сингапура, однако не лишена достоинств система прозрачности накопительных медицинских счетов, которые софинансируются государством, работодателем и гражданином. Благодаря подобной системе граждане всегда могут знать размер своего счёта, стоимость услуг, контролировать свои поступления и расходы, а также избегать трат на необоснованные и бессмысленные услуги, за что, на наш взгляд, государство может поощрять граждан в связи с оказанием ими помощи в экономии средств публичных финансов. Н.А. Добролюбов не случайно в критической статье «Роберт Оуэн и его попытки общественных реформ» отметил, что общественный контроль гораздо действеннее надзора хозяина, и он более всеобъемлющий и перманентный[355].

Таким образом, законодателю необходимо осознавать, что государственные внебюджетные фонды всегда должны отвечать меняющимся потребностям общества, учитывать экономическую ситуацию в стране и в мире, индекс человеческого развития граждан и состояние их социального благополучия, чтобы оперативно реагировать на появление новых вызовов и угроз. Приходится констатировать, что исправление накопленных пробелов и коллизий правового регулирования, недостатков, имеющих место при самом законодательном закреплении финансово-правовых основ функционирования института государственных внебюджетных фондов в России, а также новеллы в правовом регулировании рассматриваемых фондов, экспериментальные механизмы и режимы (например, по расширению инвестиционных возможностей Социального фонда России), упорядочение массива законодательства в сфере стратегического

[355] Добролюбов Н.А. Роберт Оуэн и его попытки общественных реформ // Современник. Т. LXXIII. Отд. I. С. 240.

планирования и правовое оформление места государственных внебюджетных фондов в системе обеспечения национальной безопасности России являются во многом радикальными преобразованиями. Однако такая комплексная работа не умаляет её необходимости в связи с постоянно изменяющимися (что, фактически означает качественно и количественно растущими) социальными потребностями граждан, и, как следствие, должна быть направлена на раскрытие и повышение потенциала института государственных внебюджетных фондов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // URL: официальный интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru (дата обращения: 30.03.2025).

2. Резолюция ГА ООН от 08.09.2000 № 55/2 «Декларация тысячелетия» // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml?ysclid=mc1wjtn9ux350036013 (дата обращения: 14.06.2025).

3. Резолюция ГА ООН от 25.09.2015 № 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/2030_Agenda_ru.pdf?ysclid=mc1whx1ogq917222283 (дата обращения: 14.06.2025).

4. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята в г. Лиме 17.10.1977 г. - 26.10.1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) // URL: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ru.pdf (дата обращения: 08.01.2026).

5. Модельный закон о государственном финансовом контроле (Принят в г. Санкт-Петербурге 04.12.2004 г. Постановлением 24-11 на 24-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (часть 2). С. 183 - 195.

6. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 6. Ст. 492.

7. Закон РФ «О безопасности» от 05.03.1992 № 2446-1 // Российская газета. № 103.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

9. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 148.

10. Федеральный закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 14. Ст. 1401.

11. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

12. Налоговый кодекс Российской Федерации (Часть I) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

13. Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3686.

14. Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4832.

15. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (Часть I). Ст. 3434.

16. Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (Часть I). Ст. 19.

17. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

18. Федеральный закон от 13.10.2008 № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 42. Ст. 4698

19. 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3739.

20. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 49. Ст. 6422.

21. Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

22. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

23. Федеральный закон от 02.04.2014 № 37-ФЗ «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 14. Ст. 1529.

24. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (Часть I). Ст. 3378.

25. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

26. 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 50 (Часть III). Ст. 8416.

27. Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 29 (часть I). Ст. 5203.

28. Федеральный закон от 05.12.2022 № 467-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 50 (часть III). Ст. 8761.

29. Федеральный закон от 10.07.2023 № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 29. Ст. 5317.

31. Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 49 (ч. I, II, III). Ст. 8657.

32. Федеральный закон от 27.11.2023 № 542-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 49 (часть III). Ст. 8659.

33. Федеральный закон от 12.12.2023 № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 51. Ст. 9138.

34. Федеральный закон от 13.07.2024 № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты

Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 29 (Часть III). Ст. 4106.

35. Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 49 (ч. I, II, III, IV). Ст. 7410.

36. Федеральный закон от 30.11.2024 № 423-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 49 (часть IV). Ст. 7414.

37. Федеральный закон от 23.07.2025 № 221-ФЗ «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2024 год» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 30 (Часть II). Ст. 4370.

38. Федеральный закон от 28.11.2025 № 427-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 48 (Часть III). Ст. 7238.

39. Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 18. Ст. 2117.

40. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

41. Указ Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

42. Указ Президента РФ от 17.12.2020 № 797 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 51. Ст. 8432.

43. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

44. Указ Президента РФ от 03.04.2023 № 232 «О создании Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции «Защитники Отечества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 15. Ст. 2660.

45. Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» от 07.05.2024 № 309 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 20. Ст. 2584.

46. Постановление Правительства от 26.06.1998 г. № 659 «Об утверждении Положения о внебюджетном фонде развития исполнительного производства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 27. Ст. 3181.

47. Постановление Правительства РФ «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» от 29.07.1998 № 857 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 32. Ст. 3902.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.2024 № 1837 «Об осуществлении государственной поддержки формирования долгосрочных сбережений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 52. Ст. 8370.

49. Постановление Правительства РФ от 27.12.2024 № 1940 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 53 (Часть II). Ст. 8753.

50. Постановление Правительства РФ от 26.07.2025 № 1113 «Об утверждении Правил осуществления региональной социальной доплаты к пенсии территориальными органами Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации в случае, если полномочия субъекта Российской Федерации по осуществлению региональной социальной доплаты к пенсии переданы Фонду

пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 31. Ст. 4809.

51. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 32. Ст. 5138.

52. Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 41. Ст. 7051.

53. Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «О Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 45. Ст. 7556.

54. Приказ Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 № 158н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования». Российская газета. 2011. № 47.

55. Приказ Минздрава России от 28.02.2019 № 108н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2019. № 108.

56. Приказ Минздрава России «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» от 21.08.2025 № 496н // URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202508290047?ysclid=mgwjhjuxha939662 82 (дата обращения: 30.09.2025).

57. Приказ Казначейства России от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» // URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007140019?ysclid=mly3aezjz6761842058 (дата обращения: 15.02.2026).

58. Приказ ФФОМС от 19.12.2013 № 260 «Об утверждении Порядка осуществления Федеральным фондом обязательного медицинского страхования контроля за соблюдением законодательства об обязательном медицинском

страховании и за использованием средств обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2014. № 51.

59. Приказ ФФОМС «Об определении Порядка информационного взаимодействия в сфере обязательного медицинского страхования» от 31.03.2021 № 34н // URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202108250033?ysclid=lcm3g2riwv881505751 (дата обращения: 30.09.2025).

60. Годовой отчёт Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации за 2023 г. // URL: https://sfr.gov.ru/press_center/annual_report/ (дата обращения: 28.12.2025).

61. Отчёт о результатах деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2024 году (утверждён решением Правления Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 25.04.2025) // URL: http://omsjournal.ru/wp-content/uploads/2025/08/oms_2025-4_web.pdf (дата обращения: 29.10.2025).

62. Годовой отчёт Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации за 2024 г. // URL: https://sfr.gov.ru/files/id/press_center/godovoi_otchet/GodOtchet_2024_web.pdf (дата обращения: 23.12.2025).

63. Закон города Москвы от 13.11.2024 № 23 «О бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // URL: https://www.mos.ru/authority/documents/doc/54782220/?ysclid=mgwjkbpbs2329780584 (дата обращения: 30.09.2025).

64. Постановление Правительства Москвы от 27.12.2024 № 3163-ПП «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в городе Москве на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Вестник Москвы. 2025. № 5 (Тома 1 – 2).

65. Постановление Правительства Орловской области от 16.01.2025 № 17 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам

медицинской помощи на территории Орловской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/5700202501170001?ysclid=mgwjseoozp428772747 (дата обращения: 30.09.2025).

66. Приказ ТФОМС от 08.06.2018 № 249 Московской области «О Координационном совете по организации защиты прав застрахованных лиц при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования в Московской области» // URL: https://old.mofoms.ru/upload/iblock/808/Приказ%20ТФОМС%20МО%20от%2008.06.2018%20No249.pdf (дата обращения: 30.09.2025).

67. Тарифное соглашение на оплату медицинской помощи, оказываемой по территориальной программе обязательного медицинского страхования города Москвы на 2025 год от 28.12.2024 // URL: https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/document/default/view/2789.html?ysclid=mgwrafpmsq634817543 (дата обращения: 11.10.2025).

68. Тарифное соглашение на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию на территории Липецкой области на 2025 год от 24.01.2025 // URL: https://ofoms48.ru/docs/tarif/2025.php?ysclid=mgwqhq9mp1875156468 (дата обращения: 11.10.2025).

69. Тарифное соглашение на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию на территории Орловской области на 2025 год от 24.01.2025 // URL: https://oreltfoms.ru/index.php/2011-03-05-05-49-31 (дата обращения: 11.10.2025).

70. Послание Президента Российской Федерации от 23.02.1996 г. «Россия, за которую мы в ответе (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/36349/page/1 (дата обращения: 20.05.2025).

71. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 // Российская газета. 2021. № 87.

72. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.02.2023 // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/70565 (дата обращения: 01.04.2025).

73. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585 (дата обращения: 01.04.2025).

74. Методические рекомендации по осуществлению контроля за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на текущий и капитальный ремонт, строительство и реконструкцию объектов капитального строительства (приложение к письму Казначейства России от 27.06.2018 № 07-04-05/21-13279) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312392/b26b2e47bd38905e1b2e8e82c424a69d639de743/?ysclid=mlzaby2xhn839297363 (дата обращения: 16.02.2026).

75. Методические рекомендации по осуществлению контроля за использованием средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на создание, развитие, эксплуатацию и вывод из эксплуатации информационных систем и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (приложение к письму Казначейства России от 05.07.2018 г. № 07-04-05/21-14077) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_311740/b26b2e47bd38905e1b2e8e82c424a69d639de743/?ysclid=mlzaa741y5266908936 (дата обращения: 16.02.2026).

76. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности функционирования системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации» от 30.03.2021 // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/432/wjvi2beix796z4vpn04vyii4ppk4fxcr.pdf (дата обращения: 31.10.2025).

77. Заключение по результатам внешней проверки Счетной палаты Российской Федерации отчета об исполнении бюджета Фонда пенсионного и

социального страхования Российской Федерации за 2024 год, представленного Правительством Российской Федерации Счетной палате Российской Федерации (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 23.06.2025 № 51К (1836) // URL: https://ach.gov.ru/audit/budget-2024 (дата обращения: 28.12.2025).

78. Отчёт о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2023 году // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/b0b/2s9l597z2ddcymmd4c34y25090vcvatc.pdf (дата обращения: 03.05.2025).

79. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики установления тарифов на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию и применения способов ее оплаты в 2023 году и истекшем периоде 2024 года» // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/642/8vc3pa5pz5988s79nso88u2lb48go4rz.pdf (дата обращения: 11.10.2025).

80. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2024 году // URL: https://ach.gov.ru/reports/report_2024?bx_sender_conversion_id=245869&ysclid=mlzaniz14f98700731#budget (дата обращения: 17.02.2026).

81. Оперативный доклад об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования январь – сентябрь 2025 года // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/d16/rzuwaopionaxekesrnuazt12xr10awgd/Operdoklad_FOMS-9-mes.-2025.pdf (дата обращения: 16.02.2026).

82. Оперативный доклад об исполнении бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации январь – сентябрь 2025 года // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/992/013lwhvdpy010l4tgbr9202vk1st0mja/Operdoklad-III-2025-SFR-20251209.pdf (дата обращения: 16.02.2026).

83. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 1026185-8 «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // URL: https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/project-2026/FOMS.pdf (дата обращения: 17.02.2026).

84. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 1026182-8 «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/14a/0xt4rfkz4xhke5h04eio8psp6mvh780h/Zaklyuchenie-SFR-proekt.pdf?ysclid=mly90terfl787307441 (дата обращения: 17.02.2026).

85. Доклад Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «О человеческом развитии в Российской Федерации. Цели устойчивого развития ООН и Россия» // URL: https://ac.gov.ru/files/publication/a/11138.pdf?ysclid=mc3aznxu20128554483 (дата обращения: 17.06.2025).

86. Официальный сайт Минтруда России «Доклад главы Минтруда России Антона Котякова на совещании с Президентом по вопросу работы Социального фонда России» // Режим доступа: https://mintrud.gov.ru/social/449?ysclid=ldke2h89vn444269363, дата обращения: 10.12.2025.

87. Законопроект № 127389-8 «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/127389-8?ysclid=ldhlimkdmc945679194 (дата обращения: 21.12.2025).

88. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года // URL: http://government.ru/docs/53927/ (дата обращения: 23.12.2025).

89. Обзор результатов осуществления Федеральным казначейством контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере в отношении главных распорядителей средств федерального бюджета, распорядителей, получателей средств федерального бюджета и органов управления государственными внебюджетными фондами, выявленных системных и систематических недостатков и нарушений, а также положительной практики, направленной на предупреждение нарушений в финансово-бюджетной сфере, в первом полугодии 2025 года // URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_522194/ (дата обращения: 16.02.2026).

90. Цели устойчивого развития // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/b06/b065c140de24fbc32271bb2267f621ec.pdf?ysclid=mlzazf3e9o417887304 (дата обращения: 18.02.2026).

91. Central Provident Fund / Healthcare financing // URL: https://vk.com/away.php?to=https%3A%2F%2Fwww.cpf.gov.sg%2Fmember%2Fhealthcare-financing&utf=1 (дата обращения: 28.10.2025).

92. Ministry of Health of Singapore / Managing expenses / Schemes and subsidies / MediFund // URL: https://www.moh.gov.sg/managing-expenses/schemes-and-subsidies/medifund/ (дата обращения: 28.10.2025).

93. Healthcare at a glance. Overview of our healthcare system // URL: https://www.moh.gov.sg/healthcare-at-a-glance/ (дата обращения: 28.10.2025).

94. Democratizing Access to Alternative Assets for 401(k) Investors // URL: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/08/democratizing-access-to-alternative-assets-for-401k-investors/ (дата обращения: 29.12.2025).

II. Исторические акты российского государства и нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу

95. Генеральный регламент или Устав от 28.02.1720 (3534) // Полное собрание законов Российской империи. Т. 6. 1830. С. 141.

96. Учреждения для управления губерниями Всероссийской империи от 07.11.1775 (14.392) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XX. 1830. С. 271.

97. Высочайше утверждённое Установление о Российских Императорских орденах от 05.04.1797 (17.908) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXIV. 1830. С. 569.

98. Именной данный Орденскому Капитулу Указ от 04.10.1798 (18.687) «О выдаче пенсионов имеющим знаки отличия и известных под именем Пенсионеров Ордена Св. Анны, о суммах на содержание Института ордена Св. Великомученицы

Екатерины...» // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXV. 1830. С. 402.

99. Именной указ, данный действительному камергеру Витовтову от 16.05.1802 «Об учреждении благотворительного общества» (20.266.) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXVII. 1830. С. 142.

100. Высочайший приказ армиям от 18.08.1814 «Об учреждении особого Комитета для вспомоществования неимущим изувеченным генералам, штаб- и обер-офицерам» (25.642) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXII. 1830. С. 876.

101. Именной Указ Сенату от 21.12.1815 «О принятии в казённое распоряжение капитала...» (26.036) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXIII. 1830. С. 411.

102. Высочайше утверждённый проект образования Императорского человеколюбивого общества от 16.07.1826 (26.357.) // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXIII. 1830. С. 938.

103. Государственная роспись доходов и расходов на 1892 год с приложениями // URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/11/main/1892_5913.pdf (дата обращения: 10.02.2025).

104. Постановление от 05.05.1917 Временного правительства «Об образовании министерств: Труда, Продовольствия, Почт и Телеграфов, Государственного призрения» // Собр. Узак. 1917. № 103. Ст. 574.

105. Постановление ВЦИК от 09.11.1922 «О введении в действие Кодекса Законов о Труде РСФСР (вместе с Кодексом Законов о Труде РСФСР)» // СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

106. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1923. № 150.

107. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

108. Постановление ВС РСФСР от 22.12.1990 № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 415.

109. Постановление Совмина РСФСР № 600, Федерации Независимых Профсоюзов РСФСР № 9-3 от 25.12.1990 «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР» // СП РСФСР. 1990. № 5. Ст. 63.

110. Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР» от 28.06.1991 № 1499-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 920.

111. 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.

112. Постановление ВС РФ от 24.02.1993 № 4543-1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год» // Российская газета. 1993. № 81.

113. Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР» от 02.04.1993 № 4741-1 // Российская газета. 1993. № 80.

III. Судебная практика

114. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 № 18-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 3. Ст. 353.

115. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 28. Ст. 4261.

116. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 10. Ст. 1087.

117. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2016 № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 5. Ст. 762.

118. Определение Конституционного Суда РФ от 27.02.2025 № 314-О // URL: https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision824801.pdf (дата обращения: 22.11.2025).

119. Определение Верховного Суда РФ от 04.06.2019 № 302-ЭС19-9406 по делу № А19-4819/2018 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/f455278a-bb40-4159-85ae-f5420f2b8c22/6e262d61-3a6d-4e8f-b514-a02c2ecf3a75/A19-4819-2018_20190604_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 30.10.2025).

120. Определение Верховного Суда РФ от 27.08.2024 № 304-ЭС24-1886 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1a14e37b-74d0-42cc-a828-d7e009644a8a/d47b01be-fc7e-4161-9dd1-d3730d86fa60/A67-6227-2022_20240827_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 15.02.2026).

121. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2022 по делу № А51-9492/2021 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b3992952-c497-4985-9c3b-2509cd6ef6b8/4bdd3240-eb14-49e5-a970-030faebf67ea/A51-9492-2021_20221007_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 04.11.2025).

122. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 29.03.2023 по делу № А14-14528/2021 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/96a857f5-7f6a-474b-8db7-026f83ee9a37/cbfdd7b2-4e10-4c14-b0f4-d1cab739bc5a/A14-14528-2021_20230329_Postanovlenie_kassacii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 22.11.2025).

123. Решение Арбитражного суда Иркутской области от 11.07.2018 по делу № А19-4819/2018 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/f455278a-bb40-4159-85ae-f5420f2b8c22/620238ce-1f82-425f-838c-c63d8cf8384c/A19-4819-2018_20180711_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 30.10.2025).

124. Решение Арбитражного суда Тульской области от 26.10.2023 по делу № А68-336/2023 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8000b854-28ef-4608-8576-9b83b30c69fa/79ff1da4-5eb7-44c5-b4c7-154f31ffc891/A68-336-2023_20231026_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 22.11.2025).

125. Решение Арбитражного суда Приморского края от 12.12.2023 по делу № А51-6922/2023 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d09d7fa0-71c3-47ba-a865-1304e57878d9/53642b16-d32b-4278-93bd-8d260c65c767/A51-6922-2023_20231212_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 22.11.2025).

126. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12.01.2024 по делу № А56-87980/2023 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/32ffb01d-b326-4cd0-b92a-50f5a8a525ec/ce7ac5f9-10e6-4992-a329-c4c53cda32fc/A56-87980-2023_20240112_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.12.2025).

127. Решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 07.06.2024 по делу № А74-5615/2023 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/801673a6-fb2d-430f-bc93-9d2fbe8648f8/e796a821-f884-41fe-babe-b2caec894a09/A74-5615-2023_20240607_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 22.11.2025).

128. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 06.09.2024 по делу № А40-143685/2024 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2efc12e8-f5f9-45f6-957f-9d0883716345/0126debf-d81f-417c-bb88-396637ae7467/A40-143685-2024_20240906_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 27.12.2025).

129. Решение Арбитражного суда Республики Алтай от 13.01.2025 по делу № А02-1129/2024 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e6199cdd-f342-4c17-b02e-a5753bd15d28/929c119b-e7c0-4104-9016-13cf285755de/A02-1129-2024_20250113_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 27.11.2025).

130. Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 24.09.2025 по делу № А27-14999/2025 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/beb4f454-87b8-48e8-b48a-fa265a1ad9bc/e5b21e6b-3d56-4bb2-a94c-3daa5b1eeba2/A27-14999-2025_20250924_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True, дата обращения: 22.11.2025.

IV. Диссертации и авторефераты диссертаций

131. Бит-Шабо, И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04 / Бит-Шабо Инесса Витальевна. - Саратов, 2015. – 54 с.

132. Бит-Шабо, И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04 / Бит-Шабо Инесса Витальевна. - Саратов, 2015. – 550 с.

133. Болтинова, О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.14 / Болтинова Ольга Викторовна. - М., 2008. – 43 с.

134. Болтинова, О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.14 / Болтинова Ольга Викторовна. – М., 2008. - 418 с.

135. Бочкарева, Е.А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04 / Бочкарева Екатерина Александровна. - М., 2014. - 401 с.

136. Винокурова, Т.В. Государственно-правовое регулирование финансового управления в Древней Руси и её реформирование в централизованном Московском государстве: историко-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Винокурова Татьяна Владимировна. - Спб., 2008. - 185 с.

137. Грачева, Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.12 / Грачева Елена Юрьевна. - М., 2000. - 378 с.

138. Крючков, А.А. Формирование и развитие внебюджетных фондов в Российской Федерации: дисс. ... кандидата эконом. наук: 08.00.10 / Крючков Александр Анатольевич. - Брянск, 2011. - 145 с.

139. Куцури, Г.Н. Финансовая система региона: эффективность функционирования и регулирования: дисс. ... доктора эконом. наук: 08.00.10 / Куцури Георгий Николаевич. - Спб, 2000. - 260 с.

140. Малышева, А.А. Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Малышева Анастасия Андреевна. - Саратов, 2021. - 272 с.

141. Ногина, О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.04 / Ногина Оксана Аркадьевна. – М., 2013. - 48 с.

142. Ногина, О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04 / Ногина Оксана Аркадьевна. - Спб, 2013. - 591 с.

143. Поветкина, Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. / Поветкина Наталья Алексеевна – М., 2016. - 458 с.

144. Сильвестрова, Т.Я. Генезис и сущность общественных потребностей: дисс. ... доктора философ. наук: 09.00.11 / Сильвестрова Тамара Яковлевна. - Чебоксары, 2006. - 325 с.

145. Танимов, О.В. Теория юридических фикций: дисс. ... доктора юрид. наук: 5.1.1. / Танимов Олег Владимирович. - М., 2023. – 438 с.

146. Чумак, И.А. Социальная безопасность как индикатор национальной безопасности современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. / Чумак Ирина Александровна - Пятигорск, 2013. - 31 с.

147. Шилюк, Т.О. Административно-правовое регулирование в области здравоохранения: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Шилюк Татьяна Олеговна. – М., 2010. - 232 с.

148. Щетинин, С.А. Правовая глобализация: понятие и основные формы: теоретико-методологические аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Щетинин Сергей Алексеевич. - Ростов-на-Дону, 2009. - 27 с.

149. Якубов, Т.А. Финансово-правовое регулирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Якубов Тимур Амирович. - М., 2016. - 32 с.

V. Учебная и научная литература

150. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2023. – 256 с.

151. Александрова, А.А. Мировой опыт инвестирования пенсионных средств корпоративными пенсионными фондами / А.А. Александрова, А.А. Смелов // Интерактивная наука. – 2016. – № 4. – С. 61 – 67.

152. Алексеев, С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 2: Специальные вопросы правоведения / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2010. – 471 с.

153. Алехин, В.А. Проблемы правового регулирования финансирования оказания высокотехнологичной медицинской помощи с применением биомедицинских технологий за счёт публичных финансов / В.А. Алехин // Евразийский юридический журнал. - 2024. - № 8 (195). - С. 242 – 245.

154. Алехин, В.А. Правовые основы фондового способа финансирования инновационной фармацевтики в целях реализации Стратегии «ФАРМА-2030» / В.А. Алехин, Н.С. Морозова // Евразийский юридический журнал. - 2024. - № 12 (199). - С. 265-268.

155. Алехин, В.А. Перспективы развития правового регулирования инвестиционной деятельности Социального фонда Российской Федерации в условиях цифровой экономики / В.А. Алехин // Парадигма права на современном этапе развития общества: от теории к практике: сборник статей XI Студенческого юридического форума. - Т 1. - 2025. - С. 352-354.

156. Алехин, В.А. Современные вызовы финансово-правовому регулированию деятельности государственных внебюджетных фондов в условиях реализации концепции устойчивого социально-экономического развития России / В.А. Алехин // Актуальные проблемы российского права. - 2026. - Т. 21. - № 2. - С. 47-57.

157. Артюхин, Р.Е. Государственный финансовый контроль: федеральные институты: учебное пособие / Р.Е. Артюхин, А.Н. Козырин, А.А. Ялбулганов; под ред. А.Н. Козырина. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 216 с.

158. Архив новейшей истории России. Серия «Публикации». Т. VII. Журналы заседаний Временного правительства: Март—октябрь 1917 года. В 4-х т. Том 1. Март—апрель 1917 года / Федер. архив. служба России, Гос. архив Российской Федерации, отв. ред. тома Б.Ф. Додонов, сост. Е.Д. Гринько, О.В. Лавинская. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. — 448 с.

159. Аносов, С.С. Профсоюзы в современной России: некоторые направления исследований / С.С. Аносов // СИСП. - 2017. - № 3-1. - С. 244 – 261.

160. Баевский, И.Л. Практика социального страхования в СССР / И.Л. Баевский. - 2-е изд. - М., 1926. - 384 с.

161. Беликова, А.В. Социальная безопасность и ее место в системе национальной безопасности / А.В. Беликова, М.П. Комаров // Terra Linguistica. - 2015. - № 1 (215). - С. 18-23.

162. Бит-Шабо, И.В. О роли и месте государственных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации / И.В. Бит-Шабо // Ленинградский юридический журнал. - 2013. - № 3 (33). - С. 38-43.

163. Бит-Шабо, И.В. Государственные социальные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений: монография / И.В. Бит-Шабо; под ред. Е.В. Покачаловой. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 229 с.

164. Боголепов, М.И. Финансы, правительство и общественные интересы / М.И. Боголепов. – М.: О-во купцов и промышленников России (М.: Типография «Наука» РАН), 2006 – 296 с.

165. Болтинова, О.В. Бюджет - основополагающая категория бюджетного права / О.В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 10 (83). - С. 51 – 57.

166. Болтинова, О.В. Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры. / О.В. Болтинова. -3-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М. – 2018. – 256 с.

167. Буданова, М.А. Современное состояние и пути совершенствования Российской системы пенсионного обеспечения / М.А. Буданова, С.Ю. Иванов // Наука и школа. – 2017. – № 2. – С. 15-23.

168. Будко, А.А. Деятельность Комитета о раненых в XIX - начале XX вв. / А.А. Будко, А.А. Хитров, А.Ю. Волькович // ВИЖ. – 2008. – № 2. – С. 67 – 70.

169. Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., пересмотр. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. — 256 с.

170. Бюджетная система России: учебник для студентов вузов / под ред. Г.Б. Поляка. - 3-е изд., перераб. и доп. - М., 2017. – 703 с.

171. Вигдорчик, Н.А. Социальное страхование: Сист. излож. истории, орг. и практики всех форм социал. Страхования / Н.А. Вигдорчик. – Спб.: Практ. медицина, 1912. - 295 с.

172. Гаврилов, В.В. Понятие и взаимодействие международной и национальных правовых систем: монография / В.В. Гаврилов. — 2-е изд. — М.: ИНФРА-М, 2023. — 224 с.

173. Годме, П.М. Финансовое право / П.М. Годме / пер. и вступ. статья д-ра юрид. наук, проф. Халфиной Р.О. – М.: Прогресс, 1978. - 429 с.

174. Горохов, А.А. Внебюджетные фонды как компоненты социальной защиты в Российской Федерации / А.А. Горохов, П.Р. Пайкович // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. - 2017. - № 1 (19). - С. 259 – 266.

175. Гражданское право: Учебник. В 3 т. / под ред. Ю.К. Толстого. Т. 1. – М.: Проспект. – 2009. – 765 с.

176. Грачева, Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка / Е.Ю. Грачева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. - 2014. - № 4. - С. 20-29.

177. Грачева, Е.Ю. История финансового права / Е.Ю. Грачева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. - 2015. - № 3. - С. 28 – 45.

178. Грачева, Е.Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления / Е.Ю. Грачева // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 9 (70). - С. 57-66.

179. Грачева, Е.Ю. Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли / Е.Ю. Грачева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. - 2025. - № 6 (130). - С. 22-32.

180. Грачева, Е.Ю. Налоговое право: вопросы и ответы / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. - 3-е изд., испр. и доп. - М.: Юриспруденция, 2001. – 202 с.

181. Грачева, Е.Ю. Финансовое право: учебник для среднего профессионального образования / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. - 5-е изд., испр. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М. – 2021. – 272 с.

182. 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 партнёрство. 2016. № 4) / В.В. Гриб // URL: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=100087&ysclid=mlzf044wbt778334279#IGLN4CVF0mY82Nz7 (дата обращения: 18.02.2026).

183. Губанов, В.М. Социальная безопасность в контексте современных трансформационных процессов в России: монография / В.М. Губанов, Л.В. Сметанкина, Е.А. Бырылова, А.А. Кудрин. – СПб.: Издательско-полиграфическая ассоциация высших учебных заведений, 2024. – 244 с.

184. Гурвич, М.А. Лекции по советскому финансовому праву: для студентов ВЮЗИ / М.А. Гурвич, Е.А. Ровинский / м-во высш. образования СССР. Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – М., 1953. - 138 с.

185. Дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации: факторы формирования и механизмы регулирования; под ред. проф., д.э.н. Соловьева А.К. – М.: Вариант, 2016. - 140 с.

186. Дмитриева, О.Г. Основные проблемы бюджетной политики и альтернативная стратегия их решения / О.Г. Дмитриева, И.Д. Грачев, Н.Р. Петухова [и др.]. – М.: Издание Государственной Думы, 2013. – 64 с.

187. Добролюбов, Н.А. Роберт Оуэн и его попытки общественных реформ / Н.А. Добролюбов // Современник. - Т. LXXIII. - Отд. I. - С. 231-274.

188. Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV-XVI вв. / Акад. наук СССР, Ин-т истории. – М.; Ленинград; Изд-во Акад. наук СССР, 1950. - 585 с.

189. Забралова, О.С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений / О.С. Забралова // Актуальные проблемы российского права. - 2023. - № 3 (148). - С. 40-55.

190. И.Л. Баевский о социальном страховании в СССР // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2019. – № 11 (63). – С. 205 – 223.

191. Институты финансовой безопасности: монография; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. — М.: ИНФРА-М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2022. — 246 с.

192. Исторический очерк российских орденов и сборник основных орденских статусов. – СПб. – 1892. – 476 с.

193. Кадыров, Н.Ф. Уроки обзора судебной практики в системе обязательного медицинского страхования. Часть 2. Вопросы нецелевого использования средств ОМС при оказании медицинской помощи, в том числе высокотехнологичной / Н.Ф. Кадыров, А.М. Чилилов // Менеджер здравоохранения. - 2025. - № 3. - С. 4 – 16.

194. Карташов, В.Н. Общая теория правовой системы общества: учебник / В.Н. Карташов. — М.: Директ-Медиа, 2023. — 340 с.

195. Кац, Р.Р. Справочник по социальному страхованию для фабзавместкомов / Р.Р. Кац. - 4-е перер. изд. - М.: Профиздат, 1940. - 372 с.

196. Клишас, А.А. Современная концепция социального государства: монография / А.А. Клишас. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. — 288 с.

197. Козлов, Д.А. О правовом статусе кавалеров орденов монархической России / Д.А. Козлов // ЮП. – 2008. – № 1. – С. 54 – 59.

198. Колесник, А.П. Пенсионная система: перманентная реформа / А.П. Колесник // Стратегии бизнеса. – 2022. – № 3. – С. 60 – 64.

199. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. — 320 с.

200. Кочеткова, Л.Н. Философский дискурс о социальном государстве: монография / Л.Н. Кочеткова. - М.: ИНФРА-М, 2019. - 216 с.

201. Крохина, Ю.А. Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. - 6-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРАМ. – 2021. – 504 с.

202. Кузьмин-Караваев, В.Д. Комитет о раненых. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона в 86 т.: Т. XVA / В.Д. Кузьмин-Караваев. – СПб. – 1890—1907. – 501 с.

203. Кутафин, О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О.Е. Кутафин. - М.: Юристъ, 2002. - 348 с.

204. Лебедев, В.А. Финансовое право / В.А. Лебедев. - 2-е изд., переработ. Т. 1. – Спб.: типо-лит. А.М. Вольфа, 1889-1893. Т. 1. Вып. 1. - 1889. - 316 с.

205. Лебедев, В.А. Финансовое право / В.А. Лебедев. - 2-е изд., переработ. Т. 1. – Спб.: типо-лит. А.М. Вольфа, 1889-1893. Т. 1. Вып. 2. - 1890. 316-544 с.

206. Левчаев, П.А. Внебюджетные фонды: учебное пособие / П.А. Левчаев. — М.: ИНФРА-М, 2024. — 149 с.

207. Леонтьев, А.К. Образование приказной системы управления в Русском государстве: из истории создания централиз. гос. аппарата в конце XV - первой половине XVI века / А.К. Леонтьев. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1961. - 200 с.

208. Малышева, А.А. Роль территориальных фондов обязательного медицинского страхования в распределении средств обязательного медицинского страхования / А.А. Малышева // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. - 2021. - № 1. - С. 46 – 49.

209. Малышева, А.А. Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования; под науч. ред.

М.Б. Разгильдиевой. – Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2024. – 208 с.

210. Матузов, Н.И. Возможность и действительность в российской правовой системе: монография / Н.И. Матузов, Н.В. Ушаков. – М.: Юрлитинформ, 2013. - 270 с.

211. Милюков, П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого / П.Н. Милюков. – Спб.: ип. В.С. Балашева. – 1892. – 736 с.

212. Митрофанова, Н.С. О неравномерности финансового обеспечения бесплатного оказания медицинской помощи в регионах ЦФО / Н.С. Митрофанова // АНИ: экономика и управление. - 2021. - № 1 (34). - С. 283 – 286.

213. Назарова, И.Б. Удовлетворённость пациентов качеством медицинской помощи в столичных поликлиниках / И.Б. Назаров // Народонаселение. - 2025. - № 2. - С. 96 – 103.

214. Научные основы советского правотворчества; отв. ред. Р.О. Халфина. - М.: Наука, 1981. - 317 с.

215. Нешитой, А.С. Финансы: Учебник для бакалавров / А.С. Нешитой. – 12-е изд., стер. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°». – 2020. – 352 с.

216. Никольский, В.Н. О началах наследования в древнейшем русском праве: ист. рассуждение В. Никольского / В.Н. Никольский. – М.: Унив. тип., 1859. – 378 с.

217. Ногина, О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования / О.А. Ногина. – М.: Статут. – 2012. – 462 с.

218. Овчарова, Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации: Учебное пособие / Е.В. Овчарова. — М.: Зерцало-М, 2013. - 224 с.

219. Овчарова, Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации: Учебное пособие / Е.В. Овчарова. – М.: Зерцало-М. – 2019. – 224 с.

220. Озеров, И.Х. Финансовое право: Конспект лекций прив.-доц. И.Х. Озерова (Бюджет, формы взимания и мест. финансы) / И.Х. Озеров. – М.: лит. Общ. расп. п. кн., 1901. - 352 с.

221. Озеров, И.Х. Экономическая Россия и ее финансовая политика на исходе XIX и в начале XX века / И.Х. Озеров. – М.: Д.С. Горшков, 1905. – 259 с.

222. Очерк деятельности Совета Императорского Человеколюбивого общества за сто лет. 1816-1916 гг. - Петроград: Гос. тип., 1916. — 209 с.

223. Пешкова, Х.В. Бюджетное право России: учебник / Х.В. Пешкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М. – 2018. – 404 с.

224. Пешкова (Белогорцева), Х.В. Бюджетное право России: учебник / Х.В. Пешкова (Белогорцева). - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ИНФРА-М, 2026. – 404 с.

225. Покачалова, Е.В. «Система финансов» и «Финансовая система», «Фонды денежных средств» и «Финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике / Е.В. Покачалова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 138 – 151.

226. Право и экономическая безопасность: учебник для магистратуры и бакалавриата / под ред. Р.А. Курбанова. - М.: Проспект, 2023. — 320 с.

227. Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — 3-е изд., пересм. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2026. — 204 с.

228. Ржевская, М.А. Проблемы системы государственного социального страхования в России / М.А. Ржевская, В.В. Степаненко // Промышленность: экономика, управление, технологии. – 2018. – № 3 (72). – С. 137. С. 134 – 137.

229. Ровинский, Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е.А. Ровинский. – М.: Госюриздат, 1960. - 193 с.

230. Ровинский, Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права: монография / Е.А. Ровинский. — 2 е изд., стер. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. — 176 с.

231. Россинский, Б.В. Государственные внебюджетные фонды как субъекты публичного управления / Б.В. Россинский // Административное право и процесс. 2025. № 1. С. 3 – 7 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

232. Руссо, Ж.-Ж. Политические сочинения / Ж.-Ж. Руссо / изд. подгот. Б. Бернарди, С.В. Занин; отв. ред. И.А. Исаев. - СПб.: ООО «Издательство «Росток», 2013. – 640 с.

233. Седов, А.А. К вопросу о правовых основах социальной безопасности / А.А. Седов // Московский юридический журнал. - 2018. - № 3. - С. 96 - 106.

234. Седова, М.Л. Государственные внебюджетные фонды и бюджетное законодательство Российской Федерации / М.Л. Седова // Финансы и кредит. – 2007. – № 14 (254). – С. 31 – 36.

235. Седова, Н.В. Классификация путей нецелевого расходования средств обязательного медицинского страхования медицинскими организациями и траектории их выявления / Н.В. Седова, Ю.Н. Дмитриев // ЭПП. - 2024. - № 9. - С. 4963 – 4977.

236. Синюков, В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию: монография / В.Н. Синюков. — 2-е изд., доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. — 672 с.

237. Соболь, О.С. Бюджеты государственных внебюджетных фондов: правовое регулирование в современный период / О.С. Соболь // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. - 2024. - № 7 (119). - С. 96-103.

238. Соборное уложение 1649 года: Текст, коммент. / Коммент. Г.В. Абрамовича и др.; руководитель авт. коллектива А.Г. Маньков. - Ленинград: Наука: Ленингр. отд-ние, 1987. - 448 с.

239. Совершенствование правового регулирования в области обеспечения социальной безопасности граждан: монография; под ред. Г.П. Лозовицкой. — М.: Русайнс, 2025. — 131 с.

240. Соколова, Э.Д. Правовые основы финансовой системы России / Э.Д. Соколова; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2011. – 109 с.

241. Социальная безопасность и защита человека в современном российском социуме: монография; под общ. ред. З.П. Замараевой. - 3-е изд. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2022. - 272 с.

242. Социальное благополучие человека: правовые параметры: сборник статей / отв. ред. В.В. Комарова. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. - 240 с.

243. Сперанский, М.М. План государственного преобразования: монография / М.М. Сперанский. - Репринтное воспроизведение издания 1905 г. - М.: ИНФРА-М, 2011. - 369 с.

244. Сперанкий, М.М. Избранное / М.М. Сперанский / Вступ. слово, сост.: П.В. Крашенинников. – М.: Статут, 2015. – 368 с.

245. Степанов, И.М. Распределение объемов медицинской помощи в системе ОМС: регулирование и реальные практики / И.М. Степанов // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2023. - № 2. - С. 74 – 102.

246. Стог, А.Д. О общественном призрении в России: в 4 ч. / А.Д. Стог. Ч. 1. - Спб: Издано при Министерстве полиции, 1818. – 150 с.

247. Стоглав. - Казань: Тип. губернского правления, 1862. — 454 с.

248. Столетие Военного министерства. 1802-1902 / главный редактор, генерал от кавалерии Д.А. Скалон. - Спб., 1902-1914. Александровский комитет о раненых: Т. 13. Кн. 1: исторический очерк / составил действительный статский советник Д.И. Бережков, титулярный советник Н.А. Штофф; главный редактор генерал-лейтенант Д.А. Скалон. - 1902. - 401 с.

249. Стричевский, П.В. Обзор современных взглядов на понятие финансовой системы и ее состав / П.В. Стричевский, И.И. Савельев // Индустриальная экономика. – 2020. – № 1. – С. 22 – 31.

250. Суханов, Е.А. Проблемы реформирования Гражданского кодекса России: Избранные труды 2008–2012 годы / Е.А. Суханов. – М.: Статут, 2013. – 494 с.

251. Титов, Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России / Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2000. – 472 с.

252. Успенский, Г.П. Опыт повествования о древностях русских. Издание второе, исправленное и умноженное / Г.П. Успенский. - Харьков: в Университетской типографии, 1818. – 815 с.

253. Финансы и кредит: учеб. / под ред. М.В. Романовского, Г.Н. Белоглазовой. –М., 2006. – 575 с.

254. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник; под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: ЮрайтИздат, 2006. - 543 с.

255. Финансы: учебник для студентов высших учебных заведений; под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. - изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2011. – 493 с.

256. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник для вузов / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Н.Г. Ивановой. — 4-е изд., испр. — М.: Издательство Юрайт, 2025. — 582 с.

257. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачёва, О.В. Болтинова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2020. С. 18.

258. Финансовое право: учебник для академического бакалавриата; под ред. А.Ю. Ильина. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – 623 с.

259. Финансовое право: учебник / отв. ред. И. В. Рукавишникова. — 3 е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. — 648 с.

260. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. – 800 с.

261. Финансовое право: учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. - 3-е изд. - М.: Проспект, 2016. – 656 с.

262. Цыпкин, С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С.Д. Цыпкин. – М.: Изд-во МГУ, 1983. - 79 с.

263. Черкасова, Ю.И. Внебюджетные фонды: учеб. пособие / Ю.И. Черкасова, М.И. Мигунова, С.А. Козлова. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т., 2018. – 328 с.

264. Чиркин, В.Е. Юридическое лицо публичного права: монография / В.Е. Чиркин. — М.: Норма, 2022. — 352 с.

265. Эверс, И.Ф.Г. Древнейшее русское право в историческом его раскрытии/ И.Ф.Г. Эверс; пер. с нем. И. Платонов. – Спб.: печатано в Тип. Штаба Отдельнаго корпуса внутренней стражи, 1835. - 422 с.

266. Экономическая безопасность: учебник для вузов; под общ. ред. Л.П. Гончаренко. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2025. - 370 с.

267. Экономическая безопасность: учебник / под общ. ред. С.А. Коноваленко. – М.: ИНФРА-М, 2023. – 526 с.

268. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. - М.: Проспект, 2024. – 928 с.

269. Янжул, И.И. Избранные труды / И.И. Янжул; под ред. М.Г. Покидченко, Е.Н. Калмычковой. – М.: Наука, 2005. - 436 с.

270. Янжул, И.И. Основные начала финансовой науки: учение о гос. доходах / И.И. Янжул. - 4-е изд., изм. и доп. – Спб.: тип. И. Стасюлевича, 1904. - 500 с.

271. Mohammad Farhan, Hussaini U. Z., Saifulsyahira J., Rosliza A. M. // International Journal of Public Health and Clinical Sciences. - Vol. 3: No. 1. – 2016. Pp. 96 – 106.

VI. Электронные ресурсы

272. Силуанов: Россия сохраняет устойчивую динамику экономического развития // URL: https://tass.ru/ekonomika/24248945?ysclid=mc1zwg1zsd342670220 (дата обращения: 17.06.2025).

273. Расходы на здравоохранение в России в 2024 году составляют 3,7% ВВП // URL: https://www.interfax.ru/russia/960345 (дата обращения: 17.07.2025).

274. Удовлетворенность населения медицинской помощью по результатам оценки общественного мнения // URL: https://www.fedstat.ru/indicator/62914 (дата обращения: 10.10.2025).

275. Нилов предложил упразднить Фонд обязательного медстрахования /// URL: https://www.pnp.ru/social/nilov-predlozhil-uprazdnit-fond-obyazatelnogo-medstrakhovaniya.html?ysclid=mh9gop561p887673183 (дата обращения: 27.10.2025).

276. Депутат Миронов выступил за ликвидацию ФОМС // Режим доступа: https://pravda-nn.ru/news/deputat-mironov-vystupil-za-likvidatsiyu-foms/?ysclid=mh9gt6wmp3378805703 (дата обращения: 27.10.2025).

277. Матвиенко предложила не оплачивать из бюджета медстраховки для неработающих // URL: https://rg.ru/2025/10/06/matvienko-predlozhila-ne-oplachivat-iz-biudzheta-medstrahovki-dlia-nerabotaiushchih.html?ysclid=mhcdg3xnya562644379 (дата обращения: 28.10.2025).

278. Справочник медицинских организаций Санкт-Петербурга // URL: https://gorzdrav.spb.ru/medical-organizations (дата обращения: 28.10.2025).

279. Вектор на профилактику. Татьяна Голикова указала главный тренд в развитии здравоохранения // URL: https://rg.ru/2025/10/22/tatiana-golikova-ukazala-glavnyj-trend-v-razvitii-zdravoohraneniia.html (дата обращения: 28.10.2025).

280. Предложение депутата ГД РФ С.М. Миронова по упразднению ФФОМС и переходу на бюджетную модель финансирования здравоохранения // URL: https://news.ru/vlast/mironov-prizval-reformirovat-rossijskuyu-sistemu-zdravoohraneniya (дата обращения: 28.10.2025).

281. Официальный сайт ГД РФ «Во сколько бюджету страны обходится обеспечение Пенсионного фонда России?» // URL: http://duma.gov.ru/news/27893/ (дата обращения: 22.12.2025).

282. Дефицит бюджета ПФР в 2021 году побьет пятилетний рекорд // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4492519 (дата обращения: 22.12.2025).

283. Карточка дела № А40-143685/2024 // URL: https://kad.arbitr.ru/Card/2efc12e8-f5f9-45f6-957f-9d0883716345 (дата обращения: 25.12.2025).

284. Структура Центрального аппарата Социального фонда России // URL: https://sfr.gov.ru/about/about/ (дата обращения: 28.12.2025).

285. Пенсионный фонд Норвегии заработал почти $222 млрд прибыли в 2024 году // URL: https://www.rbc.ru/quote/news/article/679a020c9a7947041c7bf553 (дата обращения: 29.12.2025).

286. Пенсионные рынки за рубежом: инвестиционные тенденции // URL: https://pensiya.veb.ru/pensija-v-jekonomike/pensionnye-rynki-za-rubezhom-investicionnye-tendencii/ (дата обращения: 29.12.2025).

287. Пенсионный фонд Мичигана раскрывает инвестиции в биткоин-ETF на сумму 9 миллионов долларов // URL: https://www.binance.com/ru/square/post/02-06-2025-michigan-pension-fund-reveals-9-million-bitcoin-etf-investment-19964730555802 (дата обращения: 29.12.2025).

288. Минфин предложил разрешить самостоятельно инвестировать пенсионные накопления // URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/09/08/939808-razreshit-rossiyanam-investirovat-pensionnie?ysclid=ldondhbsvo685206043 (дата обращения: 29.12.2025)

289. Программа долгосрочных сбережений (ПДС) // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/pds/?ysclid=mk42rzdi5p496227809 (дата обращения: 02.01.2026).

290. Минфин готов рассмотреть идею об автопереводе пенсионных накоплений в ПДС // URL: https://www.rbc.ru/quote/news/article/6852b7769a79475bcef100cd (дата обращения: 02.01.2026).

291. Законодательство. Государственные программы // URL: https://sfr.gov.ru/order/state_program/ (дата обращения: 03.01.2026).

292. Официальный сайт МГФОМС // URL: https://www.mgfoms.ru/fond/structura/?ysclid=mlo3chxo9d828585218 (дата обращения: 14.02.2026).

293. Официальный сайт ТФОМС Орловской области // URL: https://oreltfoms.ru/index.php/tfoms/direkcia (дата обращения: 14.02.2026).

294. Структура Центрального аппарата ФПСС РФ // URL: https://sfr.gov.ru/about/about/ (дата обращения: 14.02.2026).

295. Повестка-2030 и ЦУР ООН // URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya_deyatelnost

/ustoychivoe_razvitie/povestka_2030_i_cur_oon/?ysclid=mlxysh9m6u90923348 (дата обращения: 15.02.2026).

296. Пенсионный фонд России поймали на выплатах «мертвым душам» // URL: https://lenta.ru/news/2020/08/25/sp/?ysclid=ldxjoaxzl933864552 (дата обращения: 16.02.2026).

297. Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (2020 г.) // URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/dcbc39abeafb0418d9d48c06c958e454/obzor.pdf?ysclid=mlzhjhb8j1143816238 (дата обращения: 20.02.2026).

298. Глава ФФОМС Илья Баланин - о том, может ли ИИ заменить врача и когда у каждого россиянина появится личный медицинский профиль // URL: https://rg.ru/2025/05/22/drug-vracha.html?ysclid=mlzgakdm8i966534725 (дата обращения: 20.02.2026).

299. Бюджетный разум: AI помогает управлять госфинансами // URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=40048&ysclid=mlzgj6k75r976426003 (дата обращения: 20.02.2026).

300. Анастасия Ракова рассказала о внедрении ИИ для обработки заявлений на оказание мер соцподдержки // URL: https://rg.ru/2025/10/30/reg-cfo/anastasiia-rakova-rasskazala-o-vnedrenii-ii-dlia-obrabotki-zaiavlenij-na-okazanie-mer-socpodderzhki.html?ysclid=mlzgnbdtse79068004 (дата обращения: 20.02.2026).