

*На правах рукописи*

**Хаитов Григорий Александрович**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСХОДОВ  
БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

Специальность: 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки  
(юридические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой  
степени кандидата юридических наук

Иркутск – 2023

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Байкальский государственный университет»

**Научный руководитель:** **Пятковская Юлия Валерьевна,**  
доктор юридических наук, доцент

**Официальные оппоненты:** **Бит-Шабо Инесса Витальевна,**  
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

**Яговкина Вита Александровна,**  
кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра региональной политики федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

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

Защита состоится «15» февраля 2024 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета 24.2.271.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Байкальский государственный университет» по адресу: 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11, корпус 2, ауд. 301, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Байкальского государственного университета.

Полный текст диссертации, автореферат диссертации и отзыв научного руководителя размещены на официальном сайте Байкальского государственного университета по адресу: <http://bgu.ru>

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 202\_ г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, доцент



Н.В. Васильева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Необходимость реализации положений Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> о социальном государстве обуславливает постоянную разработку и совершенствование в Российской Федерации разнообразных мер социального обеспечения граждан, а также выработку оптимального механизма их финансирования. Президентом Российской Федерации неоднократно подчеркивалась необходимость развития системы социальной поддержки, исходя из того, что «важно дойти до каждой нуждающейся семьи, разобраться в ее проблемах»<sup>2</sup>.

Таким образом, решение вопросов социального обеспечения является постоянной задачей органов публичной власти – публичной потребностью. Главным образом решение этой задачи обеспечивается за счет средств бюджета, являющегося основным источником финансового обеспечения публичных потребностей. Соответственно, особое значение приобретает правовое регулирование общественных отношений, связанных с распоряжением бюджетом как централизованным фондом публичных денежных средств на нужды социального обеспечения.

В настоящее время наметилась тенденция все большей детализации бюджетного законодательства, которая, с одной стороны, выполняет задачу по обеспечению финансовой дисциплины, соблюдению принципов бюджетной системы, минимизации бюджетных нарушений, преступлений и административных правонарушений, связанных с использованием средств бюджетов, с другой, приводит к тому, что бюджетное законодательство в какой-то степени ограничивает и сдерживает развитие и реформирование общественных отношений в сфере социального обеспечения. Каждый раз, когда решается вопрос о введении новых или о реформировании существующих мер социального обеспечения, неизбежно решается задача поиска правильных бюджетно-правовых механизмов реализации правовых предписаний, касающихся социального обеспечения.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ)<sup>3</sup> расходы бюджета на социальное обеспечение рассматриваются в качестве вида расходов и формы бюджетных ассигнований. Двойственный подход к правовому регулированию расходов бюджета на социальное обеспечение при применении соответствующих положений законодательства на практике обнажает проблемы, связан-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 6 октября 2022 г. № 0001202210060013.

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февраля.

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

ные с тем, что действующее законодательство не позволяет четко установить содержание расходов бюджета на социальное обеспечение, отграничить их от иных расходов. Это затрудняет в практической деятельности безошибочное применение положений бюджетного законодательства к общественным отношениям, связанным с финансированием социального обеспечения.

Необходимость разрешения указанных проблем и отсутствие в юридической науке работ, комплексно исследующих расходы бюджета на социальное обеспечение, обуславливают актуальность изучения расходов бюджета на социальное обеспечение как правовой категории с целью выработки непротиворечащих друг другу подходов к правовому регулированию вопросов осуществления как бюджетных расходов, так и социального обеспечения.

**Степень научной разработанности темы.** В дореволюционный период расходы государства изучались М. М. Сперанским, В. А. Лебедевым, С. И. Иловайским, в работах которых они рассматривались не только как финансовая и экономическая категория, но и с правовой точки зрения.

В советский период отдельные вопросы государственных расходов, в том числе расходов бюджета, рассматривали М. А. Гурвич, М. И. Пискотин, Е. А. Ровинский. Комплексному исследованию расходов бюджета была посвящена диссертация Л. К. Вороновой «Теоретические вопросы правового регулирования расходов государственных бюджетов союзных республик» (Москва, 1982 г.).

После 1991 г. изучению государственных расходов были посвящены диссертации Н. В. Астафурова (Москва, 2009 г.), Ч. Д. Цыренжапова (Томск, 2005 г.). Расходы бюджета исследованы в диссертациях А. В. Ильина (Санкт-Петербург, 2016 г.), О. А. Палозян (Москва, 2017 г.), Ю. В. Пятковской (Москва, 2017 г.). Результаты изучения расходных обязательств как оснований формирования и осуществления бюджетных расходов представлены в диссертациях Ю. Б. Бабковой (Москва, 2010 г.), Д. А. Шевелько (Москва, 2017 г.). Проблематика осуществления расходов на социальное обеспечение социальными внебюджетными фондами, включая вопросы применения бюджетного законодательства к этим общественным отношениям, рассматривалась И. В. Бит-Шабо (Саратов, 2015 г.). Наряду с этим расходы бюджета исследовались также в работах А. В. Голубева, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, Д. Л. Комягина, Ю. А. Крохиной, Н. А. Куфаковой, Н. А. Поветкиной, Э. Д. Соколовой, Н. И. Химичевой, В. А. Яговкиной и др. Вопросы социального обеспечения, включая его финансирование, изучались П. Н. Байматовым, А. Ю. Гусевым, К. Н. Гусовым, Е. Е. Мачульской, В. Ш. Шайхатдиновым и др.

Вместе с тем в настоящее время отсутствуют работы, комплексно исследующие вопросы правового регулирования расходов бюджета на социальное обеспечение.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие при формировании и осуществлении расходов бюджета на социальное обеспечение.

**Предметом исследования** выступают правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие при формировании и осуществлении расходов бюджета на социальное обеспечение, правоприменительная, в том числе судебная, практика, аналитические и статистические данные, а также научные работы по исследуемой проблематике.

**Цель исследования** заключается в разработке и обосновании концептуальных теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на решение проблем правового регулирования формирования и осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение.

Для достижения поставленной цели требуется решение следующих **задач**:

- проанализировать понятие и признаки расходов бюджета как правовой категории;
- рассмотреть классификацию расходов бюджета по видам, определить содержание форм расходов бюджета;
- установить содержание расходов бюджета на социальное обеспечение как правовой категории;
- исследовать понятие расходного обязательства, выявить его роль в формировании и осуществлении расходов бюджета, определить содержание расходных обязательств на социальное обеспечение;
- выявить основания возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение;
- научно проработать проблемы правовой регламентации процесса использования средств бюджета, являющихся расходами бюджета на социальное обеспечение, а также проблемы осуществления указанных расходов на основании судебных актов;
- разработать предложения по совершенствованию правового регулирования общественных отношений, связанных с формированием и осуществлением расходов бюджета на социальное обеспечение.

**Теоретическую основу исследования** составили труды авторов в области финансового права: Ю. Б. Бабковой, И. В. Бит-Шабо, О. В. Болтиновой, Н. В. Васильевой, Е. Л. Васяниной, Л. К. Вороновой, Л. Г. Востриковой,

А. В. Голубева, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, М. А. Гурвича, Г. Еллинека, С. В. Запольского, С. И. Иловайского, А. В. Ильина, М. В. Карасевой, Д. Л. Комягина, Ю. А. Крохиной, Н. А. Куфаковой, И. Б. Лагутина, В. А. Лебедева, А. Г. Пауля, М. И. Пискотина, Н. А. Поветкиной, Ю. В. Пятковской, Е. А. Ровинского, Э. Д. Соколовой, А. А. Фатьянова, Н. И. Химичевой, Д. А. Шевелько, В. А. Яговкиной; специалистов в области права социального обеспечения – М. О. Буяновой, Н. А. Горелова, А. Ю. Гусева, К. Н. Гусова, М. Л. Захарова, Е. Е. Мачульской, Т. К. Мироновой, М. С. Сагандыкова, Э. Г. Тучковой, В. Ш. Шайхатдинова.

При проведении исследования автор обращался также к трудам специалистов в области иных публично-правовых наук: С. А. Авакьяна, А. М. Барнашова, Е. И. Козловой, О. Е. Кутафина, С. В. Полениной; специалистов в области теории и истории государства и права, в частности, Н. И. Матузова, А. С. Пиголкина; таких специалистов в сфере финансовой науки, как Е. Ю. Лемешко, В. М. Пушкарева.

**Нормативную и эмпирическую базы исследования** составили акты международного права, нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты, судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции, сведения, содержащиеся в государственных информационных системах, статистические данные, а также иные материалы правоприменительной практики по исследуемой проблематике.

**Методология и методы исследования.** Методологическая основа исследования состоит из совокупности общенаучных и частнонаучных методов научного познания, применение которых обусловлено целью и задачами исследования. Общенаучные методы анализа и синтеза позволили изучить основополагающие понятия и категории («государственные и муниципальные расходы», «расходы бюджета», «социальное обеспечение», «расходное обязательство»), выделить их признаки. Метод аналогии позволил применить имеющиеся в науке и практике подходы к изучению явлений, которые ранее глубоко не изучались в науке и (или) до настоящего времени не проявлялись в реальной ситуации, но их практическое воплощение не исключается в будущем (например, при рассмотрении вопроса об отдельных видах договоров (соглашений) как основаниях возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение, при выработке требований к правовому регулированию в сфере социального обеспечения во взаимосвязи с бюджетным законодательством). Системно-структурный метод позволил установить

структурные связи между элементами различных общественных отношений, составляющих объект исследования, выявить их взаимосвязи. Так, применение этого метода позволило сделать выводы, касающиеся отраслевых пределов правового регулирования бюджетного законодательства и законодательства в сфере социального обеспечения. Метод прогнозирования использовался для представления и оценки последствий применения предлагаемых изменений в законодательство. В числе частнонаучных методов применены: формально-юридический (с использованием которого сделаны выводы о содержании основных правовых категорий, изучению которых посвящено настоящее исследование, а также осуществлено толкование норм права, составляющих предмет исследования), историко-юридический (который позволил ретроспективно проследить изменения в правовом регулировании общественных отношений, составляющих объект исследования), сравнительно-правовой (который использовался, во-первых, для сравнения отдельных аспектов правового регулирования общественных отношений, составляющих объект исследования, в Российской Федерации и некоторых иностранных государствах, во-вторых, для сравнения правового регулирования исследуемых общественных отношений в разных субъектах Российской Федерации) методы.

**Научная новизна исследования** определяется разработкой и решением задач, которые имеют значение для теории финансового права и смежных отраслей науки, и состоит в формировании теоретико-правовых представлений о расходах бюджета на социальное обеспечение как самостоятельном виде бюджетных расходов. В исследовании сформулированы авторские подходы к выделению признаков расходов бюджета, расходного обязательства как правовых категорий, предложена методологическая основа для выделения форм расходов бюджета. Кроме того, определены пределы правового регулирования бюджетного права применительно к общественным отношениям, связанным с формированием и осуществлением расходов бюджета на социальное обеспечение.

#### **Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Расходы бюджета на социальное обеспечение в материальном смысле, как объект бюджетных правоотношений, представляют собой денежные средства, аккумулированные в бюджете, которые используются по целевому назначению для выполнения обязательств публично-правового образования, предусматривающих предоставление гражданам мер социального обеспечения в натуральной, денежной форме или в форме предоставления социальных услуг. Такие расходы осуществляются путем выплаты денежных средств из бюджета как получателю меры социального обеспечения в рамках непосредственного предоставления меры социального обеспечения, так и другим субъектам (другому публично-правовому

образованию, субъекту международного права, юридическому или физическому лицу) в целях реализации ими обязанности по предоставлению гражданам мер социального обеспечения, а также в целях компенсации возникших у них расходов или неполученных доходов в связи с предоставлением гражданам мер социального обеспечения.

2. Расходы бюджета на социальное обеспечение представляют собой вид расходов бюджета, выделенный исходя из цели осуществления расходов (по функциональному назначению), поскольку содержательно данные расходы отличаются от других расходов бюджета тем, что они направлены на удовлетворение публичной потребности – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, как сущности социального государства, посредством реализации различных мер социального обеспечения. При этом расходы бюджета на социальное обеспечение могут осуществляться в разных формах, в связи с чем они не могут рассматриваться в качестве отдельной формы расходов бюджета.

3. Независимо от вида расходы бюджета характеризуются с точки зрения их формы, представляющей собой внешнее выражение расходов, и обуславливающей субъектный состав и содержание правоотношений, связанных с использованием средств бюджета. Предложено выделить формы расходов бюджета на основе сочетания двух критериев – субъектов и содержания правоотношений, связанных с использованием средств бюджета, объектом которых выступают расходы бюджета. По критерию субъектного состава формы расходов бюджета различаются по конечному получателю средств бюджета, которым может являться другое публично-правовое образование, субъект международного права (другое государство или международная организация), юридическое лицо, физическое лицо. По критерию содержания правоотношений возможны следующие варианты: у конечного получателя средств из бюджета отсутствуют какие-либо обязанности, обусловленные получением средств бюджета, и полученные средства бюджета он может использовать по своему усмотрению; активной обязанности публично-правового образования предоставить средства бюджета корреспондирует встречная обязанность конечного получателя средств из бюджета предоставить публично-правовому образованию имущество или какое-либо право, либо обязанность реализовать за свой счет определенные мероприятия, обязанность направить полученные из бюджета средства на определенные цели.

4. Расходные обязательства на социальное обеспечение, играющие центральную роль при формировании и осуществлении соответствующих расходов бюджета в силу обязательственного характера расходов (расходы осуществляются



в рамках публично-правового обязательства, содержание которого сводится к обязанности публично-правового образования предоставить из бюджета денежные средства в рамках реализации права третьих лиц на их получение в связи с необходимостью удовлетворения определенной публичной потребности), носят производный характер от правоотношений, возникающих в связи с установлением и реализацией мер социального обеспечения. Основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение являются законы, иные нормативные правовые акты, договоры и соглашения, регулирующие общественные отношения, связанные с социальным обеспечением, и устанавливающие меры социального обеспечения.

5. Решение вопросов законного, эффективного, целевого и адресного осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение должно производиться как на основе бюджетного законодательства, регулирующего общие организационно-финансовые вопросы, так и законодательства в сфере социального обеспечения. Это обуславливает необходимость повышения качества правового регулирования в сфере социального обеспечения в его взаимосвязи с бюджетным законодательством на основе следующих требований:

– основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение соответствующего уровня бюджетной системы могут являться только нормативные правовые акты, принятые соответствующим публично-правовым образованием, и договоры (соглашения), заключенные соответствующим публично-правовым образованием (от имени соответствующего публично-правового образования);

– основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение может являться только закон или решение представительного органа местного самоуправления, либо договор (соглашение), утвержденный или ратифицированный представительным органом соответствующего публично-правового образования;

– нормативный правовой акт, договор (соглашение), являющийся основанием возникновения расходного обязательства на социальное обеспечение, должен включать в себя положения, определяющие или позволяющие определить размер средств, подлежащих предоставлению из бюджета;

– в нормативном правовом акте, договоре (соглашении) с учетом требований бюджетного законодательства должна быть установлена форма соответствующих расходов, позволяющая определить механизм и порядок предоставления средств из бюджета.

Закрепление данных требований необходимо осуществить путем принятия федерального закона, в котором следует определить общий понятийный аппарат в сфере социального обеспечения, урегулировать общие вопросы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения, закрепить положения, касающиеся роли органов местного самоуправления при решении и регулировании вопросов в сфере социального обеспечения.

6. Из числа договоров (соглашений) основаниями возникновения расходных обязательств могут являться только публично-правовые нормативные договоры (соглашения): международные договоры Российской Федерации; договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; договоры, регулирующие отношения автономного округа с краем или областью, в состав которого входит автономный округ; соглашения между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления друг другу части полномочий; соглашения между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района о передаче осуществления части полномочий.

7. Возникшие в результате разрешения судом спора, касающегося восстановления нарушенного права гражданина на социальное обеспечение, расходы бюджета служат удовлетворению публичной потребности, связанной с социальным обеспечением, а само по себе исполнение решения суда не является самостоятельной публичной потребностью, которая требует осуществления расходов бюджета. В связи с этим в тех случаях, когда в бюджете предусмотрены ассигнования на исполнение расходного обязательства на социальное обеспечение, по поводу которого возник судебный спор, расходы бюджета в связи с исполнением судебного акта должны осуществляться в рамках исполнения указанного расходного обязательства на социальное обеспечение в общем порядке, установленном бюджетным законодательством. Применение гл. 24<sup>1</sup> БК РФ к таким общественным отношениям должно быть исключено.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что сделанные по его результатам выводы и положения могут служить базой для исследования правового регулирования различных видов расходов бюджета, а также для углубленного изучения вопросов социального обеспечения с учетом бюджетно-правового аспекта. Положения диссертации развивают понятийный аппарат науки финансового права, могут способствовать разрешению терминологических

гических проблем в науке права социального обеспечения. В диссертации сформулированы предложения по совершенствованию бюджетного законодательства. Положения исследования могут использоваться в правотворческом процессе как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Положения диссертации также могут служить основой для правоприменительной деятельности, в частности для разрешения судебных споров.

Сделанные в ходе проведенного исследования выводы и предложения могут найти применение при подготовке лекций, проведении практических занятий и при разработке учебно-методических материалов по учебным дисциплинам «Финансовое право», «Бюджетное право и процесс», «Право социального обеспечения».

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Достоверность и обоснованность выводов, полученных в результате исследования, подтверждается использованием соответствующей методологии, тем, что данные выводы соотносятся с выработанными в юридической науке подходами, а также внедрением результатов исследования в практическую деятельность.

Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры предпринимательского и финансового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Байкальский государственный университет».

Основные положения и выводы исследования использовались при выступлении с докладами на научных или научно-исследовательских мероприятиях: Национальной научно-практической конференции «Личность, общество и государство в правовом измерении» (Иркутск, 22 марта 2021 г.), Международной научно-практической конференции «Байкальские компаративистские чтения – 2023» (Иркутск, 17–18 марта 2023 г.), Всероссийской научно-практической конференции «VI Байкальские юридические чтения» (Иркутск, 15 апреля 2023 г.), Всероссийских молодежных научных чтениях имени профессора Н. Н. Протопопова (Новосибирск, 19 апреля 2023 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы и перспективы развития науки финансового права» («Пискотинские чтения – 2023») (Москва, 25 апреля 2023 г.).

Основные положения диссертации нашли отражение в статьях автора в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, и иных публикациях автора.

Результаты исследования были апробированы при подготовке проектов правовых актов Иркутской области, подготовке заключений правовой экспертизы, а также в процессе иной практической деятельности автора диссертации в качестве начальника отдела нормотворческой работы, правовых экспертиз и мониторинга законодательства правового управления министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, заместителя начальника главного правового управления Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области, главного специалиста отдела административного и муниципального права Иркутского института законодательства и правовой информации имени М. М. Сперанского, младшего научного сотрудника Института правовых исследований Байкальского государственного университета.

Результаты исследования внедрены в учебный процесс в Байкальском государственном университете по учебной дисциплине «Финансовое право», а также в практическую деятельность органов государственной власти – Законодательного Собрания Иркутской области, министерства финансов Иркутской области, аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области.

**Структура исследования**, обусловленная объектом, целью и задачами исследования, включает в себя введение, три главы, разделенные на восемь параграфов, заключение, список литературы и приложение.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется степень ее научной разработанности, устанавливаются объект и предмет, цели и задачи исследования, отражается научная новизна, демонстрируется теоретическая и практическая значимость работы, обозначаются теоретическая и методологическая основы исследования, нормативная и эмпирическая база, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации результатов.

**Глава 1 «Расходы бюджета на социальное обеспечение как правовая категория»** включает в себя три параграфа.

В **параграфе 1.1 «Понятие и признаки расходов бюджета»** отражены результаты изучения понятия и признаков расходов бюджета, в частности, приведены позиции различных ученых относительно определения родового по отношению к «расходам бюджета» понятия «государственные (муниципальные) расходы», «публичные расходы», а также данные различными авторами определения понятия «расходы бюджета». Отмечено, что расходы бюджета является многоаспектным понятием и как правовая категория рассматриваются в материальном и

организационном значениях. Автором приведены критические доводы относительно организационного значения понятия «расходы бюджета», поскольку подход к определению расходов бюджета как деятельности не соответствует устоявшемуся лингвистическому определению термина «расход» как затраты, издержек чего-либо для определенной цели, а также фактическому бюджетно-правовому регулированию в Российской Федерации.

С учетом сложившегося бюджетно-правового регулирования автором сделан вывод о том, что расходы бюджета следует рассматривать в материальном смысле как правовую категорию, обладающую следующими признаками:

– расходы бюджета являются объектом бюджетных правоотношений и в объективном выражении представляют собой денежные средства;

– расходы бюджета аккумулированы в бюджете соответствующего публично-правового образования – централизованном денежном фонде публично-правового образования, предусмотрены бюджетом как финансовым планом, утвержденным нормативным правовым актом (то есть существуют в качестве денежных средств, которые планируется направить на определенные цели);

– расходы бюджета направлены на удовлетворение публичных потребностей, что определяет саму природу государственных расходов;

– расходы бюджета носят обязательственный характер, поскольку осуществление расходов бюджета направлено на исполнение обязательств государства по финансовому обеспечению тех или иных задач. Согласно действующему законодательству формирование расходов бюджета обусловливается расходными обязательствами, а исполнение бюджета в части расходов осуществляется по бюджетным обязательствам.

В параграфе 1.2 «Виды и формы расходов бюджета» представлены подходы к выделению видов расходов по следующим критериям: направленности на удовлетворение публичных потребностей (необходимые расходы – расходы, направленные на удовлетворение конкретных потребностей, возникших у общества или государства; полезные расходы – расходы, направленные на улучшение условий удовлетворения постоянно возникающих потребностей или создание необходимых условий для удовлетворения потребностей, которые возникнут в будущем; излишние расходы – расходы, которые лишены атрибута направленности на удовлетворение публичных потребностей и не подлежат планированию, утверждению и исполнению); по уровню бюджетной системы (расходы федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; расходы местных

бюджетов, в том числе бюджетов муниципальных районов, бюджетов муниципальных округов, бюджетов городских округов, бюджетов городских округов с внутригородским делением, бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, бюджетов городских и сельских поселений, бюджетов внутригородских районов); по признаку ведомственной принадлежности (расходы классифицируются по главным распорядителям, распорядителям и получателям расходов); по признаку чрезвычайности (обыкновенные и чрезвычайные (непредвиденные) расходы); в зависимости от того, являются расходы бюджета программными или непрограммными; по экономическому содержанию (текущие расходы – расходы, направленные на обеспечение текущих функций государства, капитальные расходы – расходы, которые ориентированы на создание материальных ценностей долгосрочного назначения, на финансирование расширенного воспроизводства, связанные с вложением финансовых активов в основной капитал). Выделение отдельных видов расходов закрепляется в официальной бюджетной классификации, используемой для составления и исполнения бюджетов.

Автором отмечено, что расходы бюджета во внешнем выражении имеют свою форму, которая предопределяет субъектный состав и содержание правоотношений, связанных с использованием средств бюджета на стадии исполнения бюджета, объектом которых выступают расходы бюджета. При этом форма расходов бюджета учитывается на стадии планирования и утверждения бюджета.

В параграфе аргументировано, что используемый в действующем бюджетном законодательстве термин «форма бюджетных ассигнований» следует заменить термином «форма расходов бюджета», поскольку предлагаемый термин указывает на постоянство внешнего выражения расходов бюджета, на то, что главенствующим является механизм выплаты денежных средств из бюджета независимо от их объема и финансового года, в котором они подлежат выплате.

В силу того, что в действующем законодательстве отсутствуют единообразные критерии выделения форм бюджетных ассигнований, автором предложено выделить формы расходов бюджета на основе сочетания двух критериев – субъектов и содержания правоотношений, связанных с использованием средств бюджета, объектом которых выступают расходы бюджета. По критерию субъектного состава формы расходов бюджета различаются по конечному получателю средств бюджета, которым может являться другое публично-правовое образование, субъект международного права (другое государство или международная организация), юридическое лицо, физическое лицо. По критерию содержания правоотношений возможны следующие варианты: у конечного получателя средств из бюджета от-

сутствуют какие-либо обязанности, обусловленные получением средств бюджета, и полученные средства бюджета он может использовать по своему усмотрению; активной обязанности публично-правового образования предоставить средства бюджета корреспондирует встречная обязанность конечного получателя средств из бюджета предоставить публично-правовому образованию имущество или какое-либо право, либо обязанность реализовать за свой счет определенные мероприятия, обязанность направить полученные из бюджета средства на определенные цели.

В параграфе 1.3 «Содержание расходов бюджета на социальное обеспечение» автором отмечено, что помимо термина «социальное обеспечение» в юридической науке и практике также применяются термины «социальная защита», «социальная поддержка» и «социальная помощь», вопрос о соотношении которых до настоящего времени остается дискуссионным в научной литературе. В контексте настоящего исследования автором предложено использовать термин «социальное обеспечение». На основании анализа различных точек зрения относительно содержания категории «социальное обеспечение», с учетом фактически существующего правового регулирования автором предложено выделить следующие содержательные признаки социального обеспечения как системы общественных отношений (в финансово-правовом аспекте):

– содержание социального обеспечения сводится к предоставлению получателю социального обеспечения определенного «блага» – денежных средств, вещей, услуг;

– условием предоставления «блага» является наличие определенных объективных обстоятельств, отражающихся на правовом статусе получателя социального обеспечения;

– целью социального обеспечения является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

– предоставление «блага» осуществляется в силу установленной публично-правовым образованием обязанности (публично-правовое образование гарантирует предоставление «блага» путем закрепления этой обязанности в законодательном или ином нормативном правовом акте, публично-правовом нормативном договоре (соглашении));

– фактическое предоставление «блага» осуществляется как органами публично-правового образования, реализующими соответствующие полномочия в области социального обеспечения, так и частными лицами, на которые возложена обязанность предоставления «блага» (например, при предоставлении натуральных

льгот в виде скидок по оплате жилищно-коммунальных услуг, при льготном проезде на общественном транспорте);

– публично-правовое образование, установив обязанность предоставить «благо», должно выделить необходимые для этого ресурсы, а в случае использования ресурсов частных лиц должно компенсировать их издержки.

Автором указано на то, что в бюджетном законодательстве термин «социальное обеспечение» применяется при регулировании бюджетной классификации в части определения расходов бюджета на социальное обеспечение как вида расходов, выделенного по функциональному назначению (в качестве подраздела классификации расходов бюджета и группы видов расходов). Кроме того, в числе форм бюджетных ассигнований в ст. 69 БК РФ выделяются ассигнования на социальное обеспечение населения, содержание которых раскрыто в ст. 74<sup>1</sup> БК РФ. В параграфе приведены практические примеры применения указанной статьи, а также проиллюстрировано, что расходы бюджета на социальное обеспечение могут осуществляться не только в указанной форме бюджетных ассигнований, но и в иных формах.

На основании этого автором сделан вывод о том, что расходы бюджета на социальное обеспечение не осуществляются в отдельной форме бюджетных ассигнований, конечными получателями средств из бюджета являются не только получатели социального обеспечения, но и иные субъекты, которые в результате использования полученных средств бюджета реализуют предоставление определенного «блага» получателю социального обеспечения – посредством денежных выплат, предоставления натуральных видов содержания, социальных услуг.

Содержательно расходы бюджета на социальное обеспечение отличаются от других расходов бюджета тем, что они направлены на удовлетворение публичной потребности – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, как сущности социального государства, посредством реализации различных мер социального обеспечения. Соответственно, расходы бюджета на социальное обеспечение рассматриваются в качестве вида расходов бюджета, выделенного по функциональному назначению.

**Глава 2 «Правовое регулирование установления расходных обязательств на социальное обеспечение»** состоит из трех параграфов.

В параграфе 2.1 «Понятие расходных обязательств на социальное обеспечение» на основе анализа содержания правовой категории «расходное обязательство» автором выделены следующие признаки данной правовой категории:

– расходное обязательство носит производный, обеспечительный характер, который проявляется в том, что сама по себе обязанность публично-правового об-



разования предоставить средства из бюджета не может существовать в отрыве от правоотношений, возникающих по поводу удовлетворения публичной потребности, которая служит реализации различных функций государства и носит не бюджетно-правовой характер (предоставление средств из бюджета не является самоцелью);

– расходное обязательство носит публично-правовой характер, поскольку предназначение бюджета для финансового обеспечения функций и задач государства и местного самоуправления предопределяет публично-правовую природу отношений, связанных с формированием и исполнением бюджетов;

– расходное обязательство характеризует возникновение обязанности публично-правового образования по предоставлению средств бюджета путем правового оформления публичной потребности, необходимость удовлетворения которой требует средств бюджета;

– расходное обязательство носит нормативный характер, поскольку в результате его установления происходит сбалансированное согласование интересов всего общества в публично-правовых отношениях;

– расходное обязательство носит абсолютный характер, что означает четкую определенность только одной стороны – должника, в качестве которого выступает государство или муниципальное образование. Абсолютный характер позволяет различить расходное обязательство от денежного обязательства, исполнение которого является завершающим элементом процесса исполнения бюджета (денежное обязательство, возникающее в результате трансформации расходного обязательства, подлежит исполнению перед конечным кредитором, который определяется только в результате выполнения условий, определенных нормативными предписаниями, то есть в результате правоприменения);

– расходное обязательство обусловлено разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, выделением вопросов местного значения.

Автором установлено, что расходное обязательство на социальное обеспечение носит производный характер от правоотношений, возникающих в связи с установлением и осуществлением мер социального обеспечения. Соответственно, основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение являются законы, иные нормативные правовые акты, договоры и соглашения, регулирующие общественные отношения, связанные с социальным обеспечением. Расходные обязательства на социальное обеспечение возникают на всех уровнях публичной власти, то есть возникают на основании федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных норматив-

ных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов, а также договоров (соглашений), заключенных от имени публично-правовых образований любого уровня.

**В параграфе 2.2 «Законы и иные нормативные правовые акты как основания возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение»** автором обращено внимание на отсутствие в законодательстве положений, которые позволяют четко установить, является ли конкретный закон (иной нормативный правовой акт) основанием возникновения расходного обязательства. На практике это проявляется в том, что в реестры расходных обязательств отдельные расходные обязательства включаются не всегда обоснованно и правильно. Автором сделан вывод о том, что с учетом отраслевых пределов правового регулирования разрешение данной проблемы путем установления в бюджетном законодательстве единых требований к законам (иным нормативным правовым актам) как к основаниям возникновения расходных обязательств не представляется возможным.

В связи с этим автором констатирована необходимость обеспечения повышения качества правового регулирования в сфере социального обеспечения во взаимосвязи с бюджетным законодательством. Главным образом на основе принципа разделения властей, согласно которому законодательному (представительному) органу отводится особая роль в принятии бюджета, которая не сводится к «технической» деятельности по утверждению заранее составленной сметы, а предполагает дискреционные полномочия принимать решения о выделении средств бюджета на те или иные задачи или отказываться от расходов бюджета, которые большинством голосов признаются ненужными, автором разработаны следующие требования, которым должны соответствовать нормативные правовые акты, являющиеся основаниями возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение:

– основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение соответствующего уровня бюджетной системы могут являться только нормативные правовые акты, принятые соответствующим публично-правовым образованием;

– основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение может являться только закон или решение представительного органа местного самоуправления;

– нормативный правовой акт, являющийся основанием возникновения расходного обязательства на социальное обеспечение, должен включать в себя поло-

жения, определяющие или позволяющие определить размер средств, подлежащих предоставлению из бюджета;

– в нормативном правовом акте с учетом требований бюджетного законодательства должна быть определена форма соответствующих расходов (в соответствии с действующим бюджетным законодательством – форма бюджетных ассигнований), позволяющая определить механизм и порядок предоставления средств из бюджета.

Автором предложено осуществить закрепление данных требований путем принятия федерального закона, в котором также следует определить общий понятийный аппарат в сфере социального обеспечения, урегулировать общие вопросы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения, закрепить положения, касающиеся роли органов местного самоуправления при решении и регулировании вопросов в сфере социального обеспечения.

Автором также поднят вопрос о целесообразности дополнительной разработки идей о реформировании межбюджетных отношений, поскольку передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации для осуществления отдельных федеральных полномочий, как и наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления, не должны рассматриваться в качестве расходного обязательства соответственно субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, которым переданы соответствующие полномочия, следует рассматривать в качестве участников бюджетного процесса в части исполнения вышестоящего бюджета по выполнению расходных обязательств вышестоящего публично-правового образования.

**В параграфе 2.3 «Договоры и соглашения как основания возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение»** автором отмечено, что с учетом публично-правового, нормативного и абсолютного характера расходных обязательств основаниями возникновения расходных обязательств могут являться только публично-правовые нормативные договоры, а именно: международные договоры Российской Федерации; договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; договоры, регулирующие отношения автономного округа с краем или областью, в состав которого входит автономный округ; соглашения между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной

власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления друг другу части полномочий; соглашения между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района о передаче осуществления части полномочий. Автором приведены доказательства того, что договоры (соглашения), заключенные казенным учреждением от имени публично-правового образования, носят гражданско-правовой (частный) характер, в связи с чем не могут являться основаниями возникновения расходных обязательств.

Обосновано, что разработанные автором требования к нормативным правовым актам, являющимся основаниями возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение, в полной мере применимы к договорам (соглашениям), в связи с чем автором сформулированы следующие положения:

– основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение соответствующего уровня бюджетной системы должны являться только договоры (соглашения), заключенные соответствующим публично-правовым образованием (от имени соответствующего публично-правового образования);

– основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение должен являться только договор (соглашение), утвержденный или ратифицированный представительным органом соответствующего публично-правового образования;

– договор (соглашение), являющийся основанием возникновения расходного обязательства на социальное обеспечение, должен включать в себя положения, определяющие или позволяющие определить размер средств, подлежащих предоставлению из бюджета;

– в договоре (соглашении) с учетом требований бюджетного законодательства должна быть определена форма соответствующих расходов (в соответствии с действующим бюджетным законодательством – форма бюджетных ассигнований), позволяющая определить механизм и порядок предоставления средств из бюджета.

Как и в параграфе 2.2, автором приведены аргументы в пользу дальнейшей разработки идей о реформатировании межбюджетных отношений с учетом того, чтобы соглашения между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления друг другу части полномочий, соглашения между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района о передаче осуществления части полномочий не влияли на бюджетные отношения, а носили исключительно организационный характер внутри единой иерархической системы – единой системы исполнитель-

ной власти в Российской Федерации или системы взаимоотношений органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов, в состав которого входят эти поселения.

**Глава 3 «Отдельные вопросы правового регулирования исполнения бюджета в части расходов на социальное обеспечение»** состоит из двух параграфов.

В параграфе 3.1 «Особенности правовой регламентации процесса использования средств бюджета, являющихся расходами бюджета на социальное обеспечение» автором отмечены тенденции развития бюджетного законодательства в сторону детализированного регулирования вопросов использования средств бюджета конечными получателями. В связи с этим указывается на фактическое вторжение бюджетного права в предмет правового регулирования других отраслей права.

Автором приведены практические примеры негативного влияния подобного регулирования на существующие общественные отношения в сфере социального обеспечения и обоснована необходимость корректировки бюджетного законодательства в следующей части:

– исключить из БК РФ и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов (как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации, муниципального уровня) регулирование института государственного (муниципального) задания. В рамках бюджетного законодательства следует регулировать исключительно организационно-финансовые отношения, связанные с предоставлением государственным и муниципальным учреждениям субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. Регулирование же рассматриваемого института, в том числе определение понятия «государственное (муниципальное) задание», требований к качеству оказания услуг (выполнения работ) в рамках государственного (муниципального) задания, должно осуществляться в первую очередь законодательством, регулирующим правовой статус государственных и муниципальных учреждений, а также законодательством в соответствующей сфере общественных отношений (применительно к государственным учреждениям социального обслуживания – законодательством в области социального обслуживания населения);

– исключить из БК РФ и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов (как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации, муниципального уровня) требования к получателям субсидий, предусмотренных ст. 78 БК РФ, в случае, если данные субсидии служат финансовому обеспечению натуральных мер социального обеспечения, предоставленных фактиче-

ски, и носят компенсационный характер (в целях возмещения понесенных лицом расходов, неполученных доходов в связи с предоставлением мер социального обеспечения третьим лицам).

**В параграфе 3.2 «Правовое регулирование осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение на основании судебных актов»** автором исследованы вопросы правового регулирования вопросов осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение на основании судебных актов. Отмечены проблемы правильного отражения соответствующих расходов с точки зрения бюджетной классификации, в результате чего заинтересованным лицам не обеспечивается возможность реально оценить общий объем расходов бюджета на реализацию различных мер социального обеспечения. Кроме того, автором отмечены проблемы обеспечения равных условий для граждан при получении средств из бюджета в качестве мер социального обеспечения в «общем» порядке и в случае наличия судебного решения по вопросу восстановления нарушенного права гражданина на социальное обеспечение.

Предложено исключить возможность применения гл. 24<sup>1</sup> БК РФ и, соответственно, отнесение операций со средствами бюджета к расходам на исполнение судебных актов в тех случаях, когда в бюджете предусмотрены ассигнования на исполнение расходного обязательства, по поводу которого возник судебный спор.

**В заключении** обобщаются выводы, полученные по результатам исследования, приведены возможные направления для дальнейших исследований на основании настоящей диссертации.

**В приложении** приведены предложения о внесении изменений в БК РФ.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:**

**Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:**

1. Хаитов Г. А. К вопросу о формах расходов бюджета (на примере расходов бюджета на социальное обеспечение) / Г. А. Хаитов // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2023. – № 3(106). – С. 53–66 (1,63 п.л.).

2. Хаитов Г. А. Проблемы финансового обеспечения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче для осуществления части полномо-

чий: правовые аспекты / Г. А. Хаитов // Административное право и процесс. – 2023. – № 10. – С. 63–67 (0,53 п.л.).

3. Хаитов Г. А. Договоры и соглашения как основания возникновения расходных обязательств: правовой аспект / Г. А. Хаитов // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18, № 8(153). – С. 45–52 (0,93 п.л.).

4. Хаитов Г. А. Расходы бюджета на социальное обеспечение: финансово-правовое содержание / Г. А. Хаитов // Академический юридический журнал. – 2023. – Т. 24, № 2(92). – С. 252–261 (1,15 п.л.).

5. Хаитов Г. А. Об отдельных вопросах возникновения расходных обязательств в Российской Федерации: правовые аспекты / Г. А. Хаитов // Сибирский юридический вестник. – 2022. – № 2(97). – С. 39–46 (0,93 п.л.).

6. Хаитов Г. А. Предмет бюджетного права: от истории к современности / Г. А. Хаитов // Академический юридический журнал. – 2021. – Т. 22, № 2(84). – С. 158–165 (0,93 п.л.).

#### **Научные статьи в иных изданиях:**

7. Хаитов Г. А. Правовое регулирование установления расходов бюджета в контексте принципа разделения властей / Г. А. Хаитов // Байкальские компаративистские чтения : Материалы Международной научно-практической конференции, Иркутск, 17–18 марта 2023 года / Отв. редактор И.А. Минникес. – Иркутск : Байкальский государственный университет, 2023. – С. 290–297 (0,46 п.л.).

8. Хаитов Г. А. Формы бюджетных ассигнований в современном бюджетном законодательстве Российской Федерации: проблемы правового регулирования и правоприменения / Г. А. Хаитов // Личность, общество и государство в правовом измерении : Материалы Национальной научно-практической конференции, Иркутск, 22 марта 2021 года. – Иркутск : Байкальский государственный университет, 2021. – С. 166–172 (0,4 п.л.).