ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БАЙКАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

Хаитов Григорий Александрович

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

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

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Пятковская Юлия Валерьевна

Иркутск – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1. РАСХОДЫ БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ 15

1.1. Понятие и признаки расходов бюджета 15

1.2. Виды и формы расходов бюджета 32

1.3. Содержание расходов бюджета на социальное обеспечение 50

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТАНОВЛЕНИЯ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ 77

2.1. Понятие расходных обязательств на социальное обеспечение 77

2.2. Законы и иные нормативные правовые акты как основания возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение 94

2.3. Договоры и соглашения как основания возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение 125

ГЛАВА 3. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА В ЧАСТИ РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ 142

3.1. Особенности правовой регламентации процесса использования средств бюджета, являющихся расходами бюджета на социальное обеспечение 142

3.2. Правовое регулирование осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение на основании судебных актов 161

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 175

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 183

Приложение «Предложения о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» 218

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Необходимость реализации положений Конституции Российской Федерации[1] о социальном государстве обусловливает 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»[2].

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

---

[1] 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, 6 октября 2022 г. № 0001202210060013.

[2] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февраля.

поиска правильных бюджетно-правовых механизмов реализации правовых предписаний, касающихся социального обеспечения.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ)[3] 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, связанные 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, обусловливают 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.).

---

[3] 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.

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 обусловливающей 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 организаци-

онно-финансовые вопросы, так и законодательства в сфере социального обеспечения. Это обусловливает 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. 24^1 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 ап-

парат науки финансового права, могут способствовать разрешению терминологических 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.

ГЛАВА 1. РАСХОДЫ БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

1.1. Понятие и признаки расходов бюджета

Государство как форма организации общества имеет свои функции, выполнение которых направлено на реализацию стоящих перед ним задач и связано с социальной ролью государства, его местом в политической системе общества. Выполнение таких функций обусловливает появление государственных потребностей. В. А. Лебедев указывал, что «государственные потребности составляют круг различных надобностей, вызываемых общим характером государственной жизни. … Все задачи, которые лежат на государстве, не могут быть осуществлены без средств»[4].

В финансовой науке отмечается, что необходимость удовлетворения потребностей государства (коллективных потребностей общества, обеспечиваемых государством) порождает финансовое хозяйство, которое представляет собой совокупность материальных ресурсов, которыми располагает государство для удовлетворения таких потребностей[5]. Соответственно, объекты финансового хозяйства являются средствами, за счет которых удовлетворяются государственные потребности, то есть являются государственными средствами и в процессе их использования становятся государственными расходами.

В. М. Пушкарева указывает, что использование (расходование) государственных средств может осуществляться как в натуральной, так и денежной формах[6]. Именно натуральная форма государственных расходов превалировала на ранних стадиях развития государства. Более того, на разных социально-экономических стадиях развития государства (в разных социально-экономических формациях) в качестве средств государства выступали специфические объекты. Например, при

---

[4] Лебедев В. А. Финансовое право: Учебник. М.: Статут, 2000. Т. 2. С. 116.

[5] См. Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов : Учебное пособие / В. М. Пушкарева. М.: Финансы и статистика, 2014. С. 30–40.

[6] Там же. С. 39.

рабовладельческом строе в качестве специфических средств государства выступали рабы, поскольку государство широко использовало рабскую силу для реализации своих функций. В феодальных государствах главной ценностью объявлялась земля, которая являлась ядром экономического развития и выступала основным средством обеспечения функций государства.

С появлением денег их роль в обеспечении государственных потребностей возрастала. На сегодняшней стадии развития государства в условиях рыночных отношений главным средством обеспечения функций государства стали именно деньги, поскольку денежные средства рассматриваются как основной финансовый инструмент рыночной экономики[7]. Хотя нельзя не отметить, что и в настоящее время государство активно использует и иные средства для удовлетворения своих потребностей (например, землю, недра, лес, вещи и имущественные права, находящиеся в государственной собственности).

Появление в XIX в. концепции местного самоуправления, и ее внедрение на практике, принятие Европейской хартии местного самоуправления[8] позволило говорить в различных странах о возникновении муниципальных потребностей, для обеспечения которых служат муниципальные средства. С принятием в 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»[9], а затем с принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации «муниципальные (местные) средства (финансы)» появились в Российской Федерации.

Интересно отметить, что понятие «государственные средства», активно используемое в финансовой науке, а также в юридических науках финансового и гражданского права, не раскрывается в законодательстве Российской Федерации. Лишь опосредованно в ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) определено, что средства соответствующего бюджета и иное государ-

---

[7] Попондопуло В.Ф. Денежные средства: понятие и правовой режим // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. Т. 162. № 2. С. 48

[8] Европейская хартия местного самоуправления, совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

[9] Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 (с посл. изм. от 23 октября 1990 г.) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267. Утратил силу.

ственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа[10]. Понятие муниципальных средств можно уяснить через ст. 215 ГК РФ и положения законодательства о местном самоуправлении, в которых гарантируется существование муниципальной собственности и местного бюджета.

Таким образом, средства бюджета являются лишь составной частью большого комплекса государственных средств. Средства местного бюджета также являются лишь одной из составляющих комплекса средств, располагаемых муниципальным образованием. Однако, именно роль средств бюджета представляется особенной, что обусловлено спецификой публично-денежных отношений, выделением отдельной отрасли права – финансового права и его подотрасли бюджетного права, предусматривающей придание особого статуса публичным (государственным и муниципальным) денежным средствам как объекту правоотношений[11], применением преимущественно императивного метода правового регулирования соответствующих общественных отношений, которые носят публично-правовой характер (в отличие от иного государственного имущества, являющегося, как правило, объектом частно-правовых отношений).

Использование любых государственных средств (в том числе в натуральной форме) для обеспечения государственных потребностей логично отождествлять с понятием «государственные расходы», которое долгие годы в юридической науке не раскрывалось, а сам термин «расходы» подразумевался как нечто само собой понятное. Однако, формирование финансового права как самостоятельной отрасли права, имеющей собственный предмет правового регулирования, привело к тому,

---

[10] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с посл. изм. от 24 июля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

[11] Винницкий Д. В. Проблемы управления государственной собственностью в бюджетном и налоговом праве России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 2(146). С. 24.

что понятие «государственные расходы» стало применяться главным образом в финансовых отношениях, являющихся по сути денежными отношениями[12]. Соответственно, государственные расходы стали отождествляться с денежными средствами, которые используются государством.

В начале XIX в. М. М. Сперанский в своем труде «План финансов» посвятил значительное внимание изучению расходов, сделав основной вывод о том, что «расходы в правильном их учреждении должны иметь: 1) постоянное их разделение по степеням нужды, по пространству их предметов и по движению их постоянному или чрезвычайному; 2) должны иметь правильный образ назначения, каждому разделению свойственный»[13]. Тем не менее, само определение этого понятия дано не было, в связи с чем, проанализировав суждения М. М. Сперанского, можно сделать вывод о том, что он рассматривал государственные расходы как средства государства, которые служат покрытию необходимых и полезных государственных издержек.

Схожий взгляд на определение государственных расходов выражал В. А. Лебедев, который хоть напрямую и не давал определение данного понятия, но классифицировал расходы государства по различным признакам[14]. Из анализа классификации В. А. Лебедева можно сделать вывод о том, что государственные расходы представлялись им как средства государства, направляемые на удовлетворение государственных потребностей.

С развитием как юридической, так и экономической науки учеными было обращено внимание на многоаспектный характер понятия государственных расходов. Следует оговориться, что выделенное в процессе развития общественных отношений понятие «муниципальные расходы» содержательно совпадает с понятием «государственные расходы» и различается только тем, что применительно к муниципальным расходам средства принадлежат муниципальному образованию, а не гос-

---

[12] Фатьянов А. А. Категории «деньги», «финансы» и предмет финансового права // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 2. С. 80.

[13] Сперанский М. М. План финансов. СПб, 1885 (переиздание: Сперанский М. М. План финансов // У истоков финансового права / сост.: А. А. Ялбулганов, под ред.: А. Н. Козырина. М.: Статут, 1998. С. 44).

[14] См. Лебедев В. А. Финансовое право. Учебник. М.: Статут, 2000. Т. 2. С. 119–136.

ударству и служат удовлетворению муниципальных потребностей. Некоторыми авторами выделяется обобщающее понятие «публичные расходы»[15]. В отсутствие принципиальной разницы далее будет приведен обзор представлений различных авторов о понятии «государственные расходы», подразумевая то, что некоторыми авторами также давалось аналогичное определение понятия «муниципальные расходы», либо обобщающего понятия «публичные расходы».

В материальном значении определение государственных расходов схоже с обозначенными выше представлениями дореволюционных авторов.

Например, определение государственных расходов как затрат государства на обеспечение жизнедеятельности общества приводят Е. Ю. Грачева[16], Л. Г. Вострикова[17]. О. Н. Горбунова, рассматривая понятие государственных расходов с различных точек зрения, в том числе указывала, что государственные расходы – это затраты государства по выполнению стоящих перед ним задач[18].

Ю. В. Пятковская определяет государственные расходы в материальном значении как государственные затраты, осуществляемые в денежной форме за счет средств государственных фондов для финансового обеспечения его задач и функций[19].

Таким образом, обобщив данные определения, можно сделать вывод о том, что в материальном значении государственные расходы отождествляются с затратами государства. Лингвистически термин «затраты» определяется как «то, что истрачено, израсходовано»[20].

---

[15] См. Писарева Е. Г. Правовые основы финансирования расходов государственных учреждений в системе публичных расходов // Налоги. 2016. № 2. С. 26–28.; Черноверхский А. М. Особенности осуществления публичных расходов на поддержание стабильности банковской системы в Российской Федерации // Банковское право. 2010. № 2. С. 2–7.

[16] Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: Учебное пособие. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. С. 205.

[17] Вострикова Л. Г. Финансовое право: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2007. 375 с.

[18] Финансовое право: учебник / под. ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2003. С. 315.

[19] Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис. … д-ра. юрид. наук / Ю. В. Пятковская. М., 2017. С. 26.

[20] Ожегов С. И. Словарь русского языка. [Электронный ресурс] URL: https://slovarozhegova.ru (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

С учетом изложенного в материальном значении государственные расходы – это средства государства, которые направлены на решение стоящих перед ним задач.

В научной литературе выделяется понимание государственных расходов в организационном значении.

Так, Н. А. Куфакова определяла государственные расходы как непрерывное использование государством денежных средств из бюджета, внебюджетных фондов и собственных средств государственных организаций, объединений и предприятий на объекты и цели, определенные законами о внебюджетных фондах, о бюджете, нормативными актами правительства, ведомств и министерств и уставами организаций[21]. Государственные расходы как деятельность государства определяет также М. М. Прошунин[22].

Государственные расходы как строго регламентированный и планомерный процесс использования мобилизуемых государством денежных средств для обеспечения выполнения своих функций рассматривал Е. А. Ровинский[23].

Н. И. Химичева определяла осуществление государственных расходов в организационно-юридическом аспекте как деятельность государства по использованию находящихся в его собственности и распоряжении денежных средств, являющаяся составной частью их финансовой деятельности[24].

Государственные расходы в качестве вида финансовой деятельности и метода осуществления государственных функций рассматривала Л. К. Воронова[25].

Понимание государственных расходов в организационном значении заключается в том, что они неразрывно связаны с процессом воздействия государства на экономику. Так, важным является тот аспект, что государственные расходы обусловливают деятельность государства по аккумулированию своих доходов. Как от-

---

[21] Куфакова Н. А. Правовые основы государственных расходов // Финансовое право: Учебник / Под ред. О. Н. Горбуновой. М., 1996. С. 263.

[22] Прошунин М. М. Понятие и виды государственных и муниципальных расходов // Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юридическая форма «Контракт»: Волтерс Клувер, 2011. С. 572–573.

[23] Советское финансовое право / отв. ред. Е. А. Ровинский. 3-е изд. М., Юрид. лит., 1978. С. 231.

[24] Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 360.

[25] Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев, 1981. С. 19.

мечал Е. А. Ровинский, расходы как одно из направлений финансовой деятельности государства неотделимы от другой стороны финансовой деятельности – собирания денежных фондов публичных образований[26]. Прежде чем принимать решения о собирании государственных доходов, устанавливать систему налогов, сборов и иных фискальных платежей (устанавливать новые платежи, отменять либо изменять существующие), следует определить, какие издержки должно понести государство при решении поставленных перед ним задач[27]. Таким образом, необходимость совершения расходов порождает необходимость получения доходов и обосновывает их размер, что в итоге отражается на налоговой и денежно-кредитной политике государства.

Неотделимо от организационного значения государственных расходов их понимание в качестве экономической категории, то есть как совокупности экономических отношений по использованию фондов денежных средств государства и местного самоуправления в интересах общества[28]. В данном аспекте государственные расходы выступают экономическим инструментом, посредством которого государство побуждает предложение и стимулирует спрос, поощряет экономическую активность[29].

В экономической науке государственные расходы определяются как расходы, направляемые на финансирование необходимых государству видов продукции, работ и услуг, производимых государственными и частными предприятиями с целью достижения целей, стоящих перед государством[30].

Е. Ю. Грачева и Э. Д. Соколова отметили, что государственные расходы могут быть расходами централизованных и децентрализованных фондов[31]. Расходы централизованных денежных фондов состоят из расходов бюджетов и внебюджетных фондов.

---

[26] Советское финансовое право / Под ред. Е. А. Ровинского. 3-е изд. М., Юрид. лит., 1978. С. 232.

[27] Арбатская Ю. В. К дискуссии о планировании бюджетных расходов // Налоги и финансовое право. 2015. № 5. С. 11–12.

[28] Цыренжапов Ч. Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук / Ч. Д. Цыренжапов. Томск, 2005. С. 18.

[29] Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 31.

[30] Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 24–25.

[31] Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. - 2-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. С. 155.

С развитием бюджетного законодательства Российской Федерации особое значение приобрело именно правовое регулирование общественных отношений, связанных с расходами бюджета, которые не являются тождественными государственным расходам, а являются их частью[32].

Важнейшим признаком расходов бюджета следует выделить их принадлежность бюджету.

Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что бюджет как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований[33].

Понятие «бюджет» является центральным элементом всех бюджетных отношений. М. И. Пискотин приводил три варианта значения данного термина:

– бюджет как финансовый план государства, роспись его доходов и расходов;

– бюджет как государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы;

– бюджет как утвержденный в установленном порядке нормативный правовой акт[34].

Представленные подходы к определению понятия «бюджет» сохраняют свою актуальность в научной литературе и соотносятся с определением экономической, материальной и правовой сущности бюджета. Так, Н. И. Химичева отмечала, что в материальном аспекте бюджет представляет собой централизованный в масштабах определенного государственного или муниципального образования денежный

---

[32] Химичева Н.И. Правовое регулирования финансирования государственных и муниципальных расходов // Финансовое право / Под. ред Н.И. Химичевой. М., 1999. С. 527–531. Соколова Э.Д. К вопросу о правовом регулировании государственных доходов и расходов. // Правовое регулирование государственных доходов и расходов. Харьков, 1998. С. 298–302. Куфакова Н.А. Правовые основы государственных расходов // Финансовое право России. М., 1995. С. 148.

[33] По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

[34] Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 16–19.

фонд, который находится в распоряжении соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления. В экономическом аспекте бюджет представляет собой совокупность экономических (денежных) отношений, которые возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, предназначенных для осуществления задач государственных и муниципальных образований общего значения и выполнения функций соответствующих органов власти и самоуправления. В юридическом аспекте Н.И. Химичева рассматривала бюджет как правовой акт, представляющий собой основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государственного или муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным органом государственной власти или местного самоуправления. Данный финансовый план закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений[35].

На многозначность понятия «бюджет» указывается также в учебнике «Финансовое право» под общей редакцией М. В. Карасевой[36], в работах О. В. Болтиновой[37], О. Н. Горбуновой[38].

Многоаспектность бюджета в различные периоды находила отражение в легальном определении бюджета в законодательных актах.

Так, государственный бюджет СССР определялся основным финансовым планом образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства[39].

В 1990-е гг. закон определял, что бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти[40]. Аналогичное определение понятия «бюджет» закреплено в

---

[35] Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 169–179.

[36] Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. М.: Юристъ, 2004. С. 179.

[37] Болтинова О. В. О совершенствовании понятий и терминов в проекте новой редакции бюджетного кодекса Российской Федерации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6(22). С. 21–29.

[38] Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: Профобразование, 2003. С. 90, 96–97.

[39] О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик : закон СССР от 30 октября 1959 г. // Ведомости ВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221. Утратил силу.

[40] Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543. Утратил силу.

ст. 6 БК РФ с отличием в том, что бюджет служит обеспечению функций не органов государственной власти, а предназначен для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Такое изменение подходов к определению понятия «бюджет» в БК РФ вызвано, на наш взгляд, более правильным определением цели бюджета, ведь функции органов государственной власти в первую очередь отвечают задачам и функциям государства. С учетом закрепленной изначально в 1993 г. в Конституции Российской Федерации модели организации публичной власти бюджет обеспечивал функционирование не только органов государственной власти, но и других государственных органов, служил основой обеспечения нужд других субъектов (например, государственных организаций – фондов). Кроме того, необходимость корректировки понятия «бюджет» было обусловлено конституционным закреплением местного самоуправления в Российской Федерации, определением его в качестве элемента публичной власти (что нашло отдельное закрепление в Конституции Российской Федерации после внесения в нее поправок в 2020 г.). Соответственно, отнесение части функций государства на уровень местного самоуправления, публичный характер этих функций обусловливает единство подходов к регламентации бюджетных отношений и централизацию правового регулирования данных вопросов[41].

В связи с этим представляется, что схожий публично-правовой характер государственных средств и средств местного самоуправления (муниципальных средств), единство бюджетно-правового регулирования в отношении федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов позволяет рассматривать вопросы расходов бюджетов различных уровней в системном единстве.

[41] В 1990-е гг. регулирование финансовых основ местного самоуправления осуществлялось отдельно на основании Федерального закона от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4464. Утратил силу.

Закрепленное легально в ст. 6 БК РФ понятие бюджета, содержание которого раскрывается в различных положениях бюджетного законодательства, в целом соотносится с приведенными точками зрения на различные аспекты понимания бюджета.

Таким образом, расходы бюджета как часть государственных (муниципальных) расходов осуществляются исключительно из государственного (муниципального) централизованного денежного фонда, они должны быть предусмотрены в бюджете как финансовом плане публично-правового образования и закреплены в бюджете, утвержденном в форме нормативного правового акта (закона (решения) о бюджете).

Понятие «расходы бюджета» в научной литературе в большинстве случаев повторяет приведенные выше определения понятия «государственные расходы» с уточнением их принадлежности бюджету.

А. Г. Пауль придерживается материального подхода к определению понятия «расходы бюджетов» и указывает, что они представляют собой денежные средства, подлежащие предоставлению из соответствующих бюджетов в соответствии с законами, иными нормативно-правовыми актами, договорами или соглашениями общественно-территориальных образований. В отличие от доходов бюджетов расходы охватывают отношения, связанные с движением денежных средств из бюджетов[42].

А. В. Ильин, раскрывая многоаспектность этого понятия, среди прочего определяет расходы бюджета как выплаты, то есть средства, направляемые на определенные задачи, но при этом указывает, что «понятие «расходы бюджета» не сводится только к средствам, выплачиваемым из бюджета, т.е. к фактически осуществляемым выплатам, поскольку данное понятие охватывает также и потенциальные выплаты». Кроме того, он изучил понятие «расходы бюджета» как финансирование и как систему правоотношений, что также указывает на рассмотрение соответствующей правовой категории в организационном значении[43].

---

[42] Пауль А. Г. Расходы бюджетов: понятие и особенности правового регулирования // Финансовое право. 2005. № 7. С. 25.

[43] Ильин А. В. Расходы бюджета в конституционном государстве: дис. … д-ра. юрид. наук / А. В. Ильин. СПб, 2016. С. 26–46.

А. В. Голубев обосновывает определение расходов бюджета в качестве бюджетно-правовой деятельности, являющейся объектом бюджетно-правового регулирования[44]. Д.А. Шевелько указывает, что расходы бюджета можно определить как деятельность государства в отношении затрат, выраженных экономическими отношениями, оформленными нормативно-правовыми актами, использования, распределения и перераспределения потоков денежных средств централизованных денежных фондов для исполнения функций и задач государства[45].

Авторские подходы к определению понятия «государственные расходы» и производного от него понятия «расходы бюджета», а также получившее в науке широкое распространение понимание расходов в организационном смысле как деятельности или системы правоотношений не вполне сочетаются с его законодательным определением. Так, ст. 6 БК РФ определяет расходы бюджета как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. Как видно, в законодательстве применено материальное значение расходов.

Как справедливо указывает Н. А. Поветкина, «расходы бюджета как денежные средства, выплачиваемые из бюджета, сами по себе не представляют особую значимость, поскольку наибольший интерес в целях понимания сущности расходов бюджета представляют те элементы, на основании которых происходит формирование и выплата этих средств»[46]. В качестве признаков расходов бюджета она выделяет их обусловленность публичными функциями государства, обоснованность, единственная форма расходов – закон о бюджете, эффективность и постоянство (периодичность) расходов.

Ю. А. Крохина выделяет следующие юридические признаки расходов бюджета:

---

[44] Голубев А. В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. № 2. С. 17.

[45] Шевелько Д. А. Правовое регулирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в аспекте финансовой безопасности регионов // Современные угрозы финансовой безопасности России: материалы научно-практической конференции, 26 марта 2014 г.: сборник статей. М.: Высшая школа государственного аудита, 2014. С. 79.

[46] Поветкина Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 66.

– они представляют собой публичную категорию, так как идут на покрытие основных направлений государственной деятельности, необходимы всему государству в целом и обеспечивают общие потребности;

– они не подлежат, как правило, возврату, не создают и не погашают финансовых требований;

– они осуществляются государством непрерывно;

– они являются бюджетно-правовой категорией, выражающей урегулированные правовыми нормами экономические отношения по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств;

– они призваны на строго правовой основе обеспечить бесперебойное финансирование задач и функций государства[47].

Учитывая наличие различных авторских подходов к определению соответствующего понятия и выделению его признаков, представляется, что закрепленное на законодательном уровне определение понятия «расходы бюджета» не позволяет точно установить его суть и важные признаки, что и дает почву для дальнейшего изучения этого понятия. Несомненно, более глубокое понимание сущности расходов бюджета носит не только теоретическую, но и практическую актуальность. Определение в законодательстве указанного понятия исключительно с формальной точки зрения, без выделения сущностных характеристик соответствующей правовой категории, в дальнейшем выражается в отсутствии четких критериев соблюдения принципов бюджетной системы Российской Федерации, порождающем проблемы при квалификации бюджетных нарушений, а также административных правонарушений и преступлений, предметом которых выступают средства бюджета.

Кроме того, приведенная выше многоаспектность понятия «бюджет» также дает возможность различных пониманий расходов бюджета, поскольку это понятие присутствует в законодательстве при регулировании всех стадий бюджетного процесса: они возникают на стадии планирования (подготовки проекта бюджета), существуют в утвержденном бюджете, наконец, осуществление расходов бюджета

[47] Крохина Ю. А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность. // Журнал российского права.2002. № 2. С. 30.

является главным элементом такой стадии бюджетного процесса как исполнение бюджета.

Тем не менее, анализируя два наиболее распространенных подхода к определению расходов (материальное и организационное), представляется необходимым обратить внимание на точку зрения А. В. Голубева, который указывает, что появление расходов бюджетов на стадии, когда соответствующие денежные средства отсутствуют фактически (то есть не существуют реально на едином счете бюджета), свидетельствует о том, что «юридическое содержание понятия «расходы бюджетов» не может отождествляться ни с денежными средствами бюджетов как объектами бюджетных правоотношений, ни с денежными средствами, выплаченными из бюджета в целях исполнения денежных обязательств получателей бюджетных средств, как объектами правоотношений, относящихся к другим отраслям права»[48]. В связи с этим, по мнению этого автора, только формальные признаки расходов бюджета, на основе которых закреплено легальное определение данного понятия в БК РФ, не отражают качественное содержание понятия «расходы бюджета» как правовой категории.

Указанные суждения являются справедливыми, касательно того, что только формальные признаки расходов бюджета не могут характеризовать их как правую категорию, и закрепленных на законодательном уровне признаков недостаточно для содержательного наполнения данного понятия как правовой категории.

Однако, на наш взгляд, формальные признаки расходов бюджета являются важными для понимания расходов бюджета как объекта бюджетных правоотношений. Отсутствие в реальности денежных средств, являющихся расходами бюджета, на ранних стадиях бюджетного процесса (при составлении проекта бюджета и при наличии утвержденного бюджета) не может свидетельствовать об отсутствии этого явления как элемента бюджетных правоотношений. На наш взгляд, в данном случае для удобства целесообразно уточнять понятие «расходы бюджета»: «планируемые расходы бюджета» – то есть расходы бюджета, которые закладываются в проект бюджета, и «запланированные или утвержденные расходы бюджета» – то есть

[48] Голубев А. В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие. С. 16–17.

расходы бюджета, предусмотренные законом (решением) о бюджете, но еще не осуществленные фактически. Тем не менее, использование понятия «расходы бюджета» на разных стадиях бюджетного процесса, в том числе на стадиях, когда соответствующие денежные средства отсутствуют в реальности (на счете), не изменяет содержательного наполнения этого понятия. В этой связи и многоаспектность самого понятия «бюджет» не нарушает указанную логику.

Подход к определению расходов бюджета как деятельности представляется не вполне соответствующим устоявшемуся лингвистическому определению термина «расход» как затраты, издержек чего-либо для определенной цели[49], а также фактическому бюджетно-правовому регулированию в Российской Федерации. Так, из закрепленного в БК РФ определения понятия «расходы бюджета», а также из различных положений БК РФ, оперирующих этим понятием, следует, что расходы бюджета являются объектом бюджетных правоотношений. На это справедливо указывает А. Г. Пауль[50]. В свою очередь «деятельность» сама по себе является правоотношением, то есть осуществление определенной деятельности предполагает существование ее субъекта (действующего), объекта (того, в отношении чего осуществляется воздействие) и содержания (каким образом осуществляется воздействие на объект). Именно поэтому логично, что авторы, отождествляющие государственные расходы (расходы бюджета) с деятельностью, тем не менее используют формулировки «планирование расходов», «осуществление расходов» или «расходование» применительно к описанию правоотношений, объектом которых выступают денежные средства, направляемые на решение определенных задач.

Нельзя не учесть, что деятельность сама по себе может быть объектом правоотношений, но только связанных с ее регулированием. Построение же моделей правоотношений, вытекающих из положений бюджетного законодательства, предполагает существование расходов бюджета именно как денежных средств, которые запланировано направить или которые направляются на решение определенных задач.

---

[49] Ожегов С. И. Словарь русского языка. [Электронный ресурс] URL: https://slovarozhegova.ru (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

[50] Пауль А. Г. Правовое регулирование расходов бюджетов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 1(4). С. 244.

На наш взгляд рассмотрение понятия «расходы бюджета» в организационном смысле и попытки вместить в его определение многообразие возникающих по поводу использования средств бюджета правоотношений усложняет восприятие этого понятия и не позволяет реально определить, что следует понимать под расходами бюджета.

Соответственно, при исследовании расходов бюджета как правовой категории и изучении деятельности, связанной с их осуществлением, представляется оправданным исходить из материального подхода к определению понятия «расходы бюджета».

На основе этого подхода представляется возможным выделить следующие признаки расходов бюджета.

В качестве *первого* признака следует определить то, что расходы бюджета являются объектом бюджетных правоотношений, то есть являются тем, по поводу чего у субъектов бюджетных правоотношений возникают права и обязанности. В объективном выражении расходы представляют собой денежные средства. При этом представляется важным отметить, что расходы бюджета нельзя отождествлять с деньгами как вещью (как конкретными денежными знаками в виде монет или банкнот). Объективное выражение расходов бюджета не означает, что они существуют как материальный объект. Следует повториться, что расходы бюджета как денежные средства на ранних стадиях бюджетного процесса существуют «виртуально», как бы «предполагаются» и материализуются только на стадии исполнения бюджета.

Вторым признаком выступает то, что расходы бюджета аккумулированы в бюджете – централизованном денежном фонде публично-правового образования, предусмотрены бюджетом как финансовым планом (существуют в качестве денежных средств, которые планируется направить на определенные цели) и нормативным правовым актом (существуют в качестве денежных средств, подлежащих направлению на определенные нормативным правовым актом цели). Этот признак отделяет расходы бюджета от других государственных расходов, говорит о плановом характере расходов бюджета и возможности их осуществления исключительно

при условии нормативно-правового закрепления в законе (решении) о бюджете. Также этот признак раскрывает принадлежность средств бюджета соответствующему публично-правовому образованию.

Третьим признаком расходов бюджета является их направленность на удовлетворение публичных потребностей, что определяет саму природу государственных расходов, как это указано выше в настоящем исследовании, и в законодательном регулировании проявляется, в частности, в таком принципе бюджетной системы Российской Федерации как адресность и целевой характер бюджетных средств (ст. 38 БК РФ).

Из направленности расходов бюджета на удовлетворение публичных потребностей следует *четвертый* признак, который можно определить как их обязательственный характер. Так, ст. 65 БК РФ обусловливает формирование расходов бюджета соответствующими расходными обязательствами, а исполнение бюджета в части расходов осуществляется по бюджетным обязательствам, то есть расходным обязательствам, подлежащим исполнению в соответствующем финансовом году. Обязательственный характер расходов отмечают, в частности, Е. Ю. Грачева[51], А. Г. Пауль[52]. В целом осуществление расходов бюджета направлено на исполнение обязательств государства по финансовому обеспечению тех или иных задач. Данный аспект подробнее раскрыт в параграфе 2.1 настоящего исследования.

В качестве вывода следует отметить, что расходы бюджета как правовая категория являются производными от категории «государственные расходы», имеют многоаспектный характер, в том числе рассматриваются в материальном и организационном аспектах.

На основании изложенных в настоящем параграфе признаков в рамках настоящего исследования расходы бюджета предлагается рассматривать в материальном смысле как объект бюджетных отношений, то есть денежные средства, аккумули-

---

[51] Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6 (22). С. 12.

[52] Пауль А. Г. Расходы бюджетов: понятие и особенности правового регулирования. // Финансовое право. 2005. № 7. С. 25.

рованные в бюджете, служащие удовлетворению публичных потребностей, которые используются по целевому назначению для выполнения обязательств публично-правового образования.

1.2. Виды и формы расходов бюджета

Классификация является фундаментальным методом познания действительности, делящим объект исследования на определенные классы (виды) на основе выделения определенных признаков, говорящих об их однородности или разнородности[53]. В рамках научного изучения расходов бюджета различными исследователями приводятся собственные подходы к классификации расходов бюджета и выделению их видов.

Представляется, что видовое разделение расходов бюджета несет реальную практическую пользу в выявлении характерных видовых признаков расходов бюджета, с учетом которых осуществляется адекватное и эффективное правовое регулирование и правоприменение.

Еще в начале XIX в. М. М. Сперанский в своем плане финансов выделял такие виды расходов, как необходимые, полезные и излишние и предлагал исходить из того правила, что «все необходимые издержки сохранить, полезные отложить, а излишние вовсе прекратить»[54].

В основе подобной классификации расходов отражается важная характеристика понятия расходов бюджета, которая была раскрыта ранее, – их направленность на удовлетворение публичных потребностей. Определённо, что необходимые издержки (расходы) направлены на удовлетворение конкретных потребностей, возникших у общества или государства. Полезные издержки напрямую не связаны с удовлетворением конкретной возникшей потребности, но направлены на улучшение условий удовлетворения постоянно возникающих потребностей (оптимизация

---

[53] Шевчук Д. А. Исследование систем управления. [Электронный ресурс]. URL: https://marketing.wikireading.ru/41682 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

[54] Сперанский М. М. План финансов. СПб, 1885 (переиздание: Сперанский М. М. План финансов // У истоков финансового права, сост.: А. А. Ялбулганов Под ред.: А. Н. Козырина. М.: Статут, 1998. С. 37).

или повышение эффективности определенных процессов) или на создание необходимых условий для удовлетворения потребностей, которые возникнут в будущем. Соответственно, излишние издержки (расходы) лишены этого атрибута.

Указанный классификационный подход нашел свое отражение в бюджетном законодательстве Российской Федерации, в частности, при формулировании принципов бюджетной системы Российской Федерации (особенно ярко это проявляется в принципе эффективности использования бюджетных средств и принципе адресности и целевого характера бюджетных средств). В целом сформулированные М.М. Сперанским положения продолжают воздействовать на бюджетно-правовое регулирование в России в части требований к порядку использования средств бюджета.

Построение бюджетной системы Российской Федерации, основанное на принципе федерализма и гарантиях осуществления местного самоуправления, позволяет классифицировать расходы бюджета по уровню бюджета 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.

Данная классификация следует из положений ст. 6, 10 БК РФ и имеет значение для установления тех публичных потребностей, которые могут быть финансово обеспечены путем осуществления расходов бюджета соответствующего уровня.

По формальному признаку ведомственной принадлежности расходы бюджета классифицируются по главным распорядителям, распорядителям и получателям расходов. Данная классификация находит свое отражение непосредственно в законах (решениях) о бюджете и обусловливается бюджетными полномочиями участников бюджетного процесса. Главным образом значение ведомственной классификации проявляется в том, чтобы установить, какой субъект вправе и обязан принимать решения об осуществлении расходов бюджета, чье решение выступает в качестве юридического акта, являющегося основанием для расчетных операций.

Д. Л. Комягин классифицирует расходы бюджета по различным основаниям, в частности, выделяет обыкновенные и чрезвычайные расходы. При этом он указывает, что «обыкновенными расходами именуются такие, которые повторяются ежегодно», а чрезвычайные расходы рассматриваются им как расходы, «которые появляются в чрезвычайной ситуации или для решения чрезвычайных (в отличие от обычных) задач»[55]. В обоснование данной классификации автор, ссылаясь на А.Н. Козырина[56], указывает на разность «чрезвычайного бюджета» (основанием составления которого явилось введение режима чрезвычайного или военного положения) и «мирного бюджета», невозможность прогнозирования соответствующих расходов.

Данная классификация носит доктринальный характер, поскольку федеральные конституционные законы, регулирующие вопросы введения и действия чрезвычайного и военного положения[57], не предусматривают отмену принятого «мирного» (или «обыкновенного») бюджета и принятие нового чрезвычайного бюджета, закрепляя необходимость финансирования мероприятий, обусловленных соответствующими режимами, за счет средств действующего бюджета и допуская его необходимое изменение.

---

[55] Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 10–15. Электронный текст. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

[56] Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. Ежегодник центра публично-правовых исследований. Т. 1. Курск: АНО ЦППИ, 2006. С. 419.

[57] О чрезвычайном положении : федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (с посл. изм. от 29 мая 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277; О военном положении : федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (с посл. изм. от 29 мая 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

Следует согласиться, что расходы, направленные на ликвидацию последствий чрезвычайной ситуации, в обыкновении, действительно, не могут быть спрогнозированы до момента наступления чрезвычайной ситуации, вместе с тем соответствующие расходы в любом случае планируются при внесении изменений в закон (решение) о бюджете или при принятии бюджета на очередной финансовый год, если соответствующие мероприятия необходимо продолжить в будущем.

В похожем аспекте БК РФ выделяет понятие «непредвиденные расходы», которые тем не менее планируются заранее и закладываются в бюджет в составе резервных фондов (ст. 81). Как справедливо отмечает В. А. Яговкина, такие расходы используются в соответствии со специальными правилами, особым бюджетно-правовым режимом[58]. Отличием этого вида расходов является то, что на стадии формирования и утверждения бюджета не определяется уточненная цель их использования, их получатель и форма бюджетных ассигнований.

Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах[59] впервые была обозначена необходимость применения программно-целевого метода при формировании и исполнении бюджетов по расходам, на необходимость завершения перехода к которому в 2014–2015 гг. указывал Президент Российской Федерации в своем бюджетном послании[60]. Указанное создало предпосылки для классификации расходов бюджета на программные и непрограммные.

Программные расходы бюджета направлены на реализацию соответствующих государственных (муниципальных) программ. Д. Л. Комягин справедливо отмечает, что «расходы бюджета, выраженные в целевых программах, имеют ясно установленную цель, достижение которой отменяет необходимость в соответствующих расходах. Планирование непрограммных (постоянных) бюджетных расхо-

---

[58] Яговкина В. А. Проблемы формирования резервных фондов муниципальных образований // Финансовое право. 2023. № 5. С. 2.

[59] О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 22. Ст. 2180. Утратило силу.

[60] О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской федерации от 13 июня 2013 г. // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

дов не связано с временным фактором, такие расходы существуют в бюджете всегда, пусть даже в разном объеме. В качестве примера, можно привести расходы на содержание зданий органов государственной власти, денежное содержание военнослужащих, государственных служащих, иные текущие расходы»[61].

В действующем законодательстве подобный классификационный подход обозначен в п. 4 ст. 21 БК РФ.

Рассмотрение расходов бюджета как экономической категории позволяет классифицировать расходы бюджета по экономическому содержанию на текущие и капитальные. Капитальные расходы ориентированы на создание материальных ценностей долгосрочного назначения, на финансирование расширенного воспроизводства, связанные с вложением финансовых активов в основной капитал[62]. Текущие расходы направлены на обеспечение текущих функций государства.

Указанная классификация находила свое законодательное закрепление в первоначальной редакции БК РФ, где текущие расходы фактически отождествлялись с понятием необходимых расходов, данным М. М. Сперанским, а капитальные расходы с данным им понятием полезных расходов.

Однако, в настоящее время на законодательном уровне такая классификация отсутствует. Тем не менее, БК РФ предусматривает бюджетные инвестиции – бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества, что сопоставимо с капитальными расходами.

Важной представляется функциональная классификация расходов бюджета, которая позволяет определить те публичные потребности, для удовлетворения которых служат средства бюджета. Именно функциональная классификация позволяет уяснить качественную направленность расходов, поскольку она основана на разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, установлении вопросов местного значения[63].

---

[61] Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов.

[62] Цыренжапов Ч. Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. С. 98.

[63] Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации. С. 104–105.

В настоящее время данный подход к классификации расходов бюджета отражен в ч. 3 ст. 21 БК РФ, устанавливающей единые для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделы классификации расходов бюджета. К ним относятся расходы на: общегосударственные вопросы; национальную оборону; национальную безопасность и правоохранительную деятельность; национальную экономику; жилищно-коммунальное хозяйство; охрану окружающей среды; образование; культуру, кинематографию; здравоохранение; социальную политику; физическую культуру и спорт; средства массовой информации; обслуживание государственного (муниципального) долга; межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Объективное изменение реальности (появление новых и исчезновение некоторых сфер общественной жизни, изменение системы государственной власти и самого государства) приводит к тому, что функциональная классификация расходов бюджета подвергается изменениям[64]. Однако, представляется, что именно при помощи этой классификации можно объективно отслеживать приоритеты государства (муниципального образования) по финансовому обеспечению тех или иных публичных потребностей, использовать соответствующие сведения для прогнозирования социально-экономических процессов.

Все приведенные виды расходов бюджета, классифицированные по различным признакам, как видно, так или иначе нашли свое отражение в действующем бюджетном законодательстве. Более того, в БК РФ непосредственно предусмотрено существование бюджетной классификации Российской Федерации, которая представляет собой группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтер-

[64] Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации. С. 107.

ского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ч. 1 ст. 18).

В рамках бюджетной классификации выделяется классификация расходов бюджета, которая является группировкой расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отражает направление бюджетных средств на выполнение федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (муниципальными органами) и органами управления государственными внебюджетными фондами основных функций, решение социально-экономических задач[65].

Из действующей структуры бюджетной классификации Российской Федерации следует, что применительно к классификации расходов бюджета она включает в себя выделенные по различным признакам виды расходов бюджета.

Так, в структуре кода классификации расходов бюджета указываются:

– код главного распорядителя бюджетных средств, который позволяет определить ведомственную принадлежность расходов;

– код раздела и подраздела расходов, который позволяет определить вид расхода с точки зрения функциональной классификации;

– код целевой статьи, который указывает на то, является ли расход программным или непрограммным, а также на направление расхода по территориальному признаку (расходы федерального бюджета, расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, расходы бюджета субъекта Российской Федерации, расходы местного бюджета) с увязкой полномочий органов соответствующего публично-правового образования.

Кроме того, в структуре кода классификации расходов бюджета указывается код вида расходов, который предусматривает необходимость отнесения конкретного расхода к одному из видов, исчерпывающий перечень которых приведен при-

[65] О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 24 мая 2022 г. № 82н (с посл. изм. от 01 июня 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30 июня 2022 г. № 0001202206300028.

ложении № 3 к Порядку формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципам назначения, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 24 мая 2022 г. № 82н.

Анализ указанного перечня, в который включены такие виды, как, например, расходы на выплаты персоналу, взносы по обязательному страхованию, закупка товаров, работ и услуг, пенсии, социальные доплаты и т.п., позволяет сделать вывод о том, что в данном случае расходы бюджета классифицируются по их форме.

Как отмечает А. В. Ильин, «правовое регулирование осуществления бюджетных расходов как затрат, направляемых публичным субъектом на реализацию публичных функций, предполагает создание правовых моделей, в рамках которых будет четко определено возможное и должное поведение участников экономических отношений»[66]. Аналогичным образом, С. С. Курбатова указывает, что «для исполнения обязательств публичному субъекту необходимо определить организационно-правовой механизм, в рамках которого будут сформированы расходы соответствующего бюджета, выделены объемы бюджетных средств и доведены до конечного получателя, перед которым возникает соответствующее обязательство»[67].

Это обусловливает возникновение такого понятия как «форма расходов бюджета», под которым следует понимать внешнее выражение расходов бюджета[68]. Именно форма расходов бюджета предопределяет субъектный состав и содержание правоотношений, связанных с использованием средств бюджета на стадии исполнения бюджета. При этом форма расходов бюджета учитывается на стадии планирования и утверждения бюджета. М. Л. Васюнина отмечает, что «в формах бюджетных расходов находят внешнее проявление особенности организации финансовых средств, направляемых из бюджетов бюджетной системы государства на исполнение расходных обязательств, включая их целевую направленность, условия и ограничения в использовании ресурсов»[69]. То есть, облачение расходов бюджета в

---

[66] Ильин А. В. Расходы бюджета в конституционном государстве. С. 46.

[67] Курбатова С. С. Субсидии в системе форм расходов бюджета: проблемы правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук / С.С. Курбатова. СПб., 2016. С. 13.

[68] Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации. С. 238.

[69] Васюнина М. Л. Формы бюджетных расходов и их влияние на развитие экономики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 12(150). С. 30.

определенную форму «окрашивает» денежные средства с точки зрения того, из какого бюджета, кому, для каких целей и в каком размере они должны быть предоставлены.

В первоначальной редакции БК РФ оперировал понятием «форма расходов бюджета», закрепляя в ст. 69, что предоставление средств бюджета допускается исключительно в приведенных формах.

Представляется, что существовавшее бюджетно-правовое регулирование имело ряд недостатков. Ю. В. Пятковская отмечает, что приведенное в ст. 69 БК РФ «легальное формулирование форм расходов представляется некорректным», поскольку несмотря на то, что ст. 69 БК РФ имела наименование «Формы расходов бюджетов», в ней устанавливалось, что предоставление бюджетных средств осуществляется в форме бюджетных ассигнований на определенные данной статьей направления. Соответственно, с учетом легальных определений понятий «бюджетные ассигнования» (предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств) и «расходы бюджета» (реально выплачиваемые из бюджета денежные средства) Ю. В. Пятковской справедливо была отмечена терминологическая неверность существовавшего правового регулирования[70].

Кроме того, на наш взгляд, в гл. 10 БК РФ, в которой должно было раскрываться содержание форм расходов, перечень которых был установлен в ст. 69 БК РФ, имелись значительные недостатки, препятствовавшие понимаю различности установленных форм расходов бюджета. В частности, обращает на себя внимание, что поименованные в ст. 69 БК РФ формы расходов в дальнейшем назывались по-другому (например, в ст. 70 вместо понятия «ассигнования на содержание бюджетных учреждений» использовалось понятие «расходы бюджетных учреждений»); в то время как некоторым формам расходов уделялось внимание в нескольких статьях (например, ст. 71–73 раскрывали такую форму расходов как средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам), некоторые формы

[70] Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации. С. 238–239.

расходов в дальнейшем не раскрывались (например, ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами представительных органов местного самоуправления).

В целом неясной оставалась разница между формами расходов «трансферты населению» и «ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами представительных органов местного самоуправления».

Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ)[71] внес ряд существенных изменений в большинство положений БК РФ, установив общие принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, и применительно к расходам бюджета закрепив их реализацию по формам бюджетных ассигнований.

Соответственно, вместо понятия «формы расходов» в БК РФ было введено понятие «формы бюджетных ассигнований», в ст. 69 БК РФ был приведен исчерпывающий перечень этих форм, далее в тексте БК РФ законодатель предпринял попытки раскрыть содержание этих форм.

Однако, внесение указанных изменений не устранило имевшиеся дефекты правового регулирования.

Во-первых, замена понятия «формы расходов» на «формы бюджетных ассигнований» сместило фокус к тому, что такие формы определяются именно для объемов денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

---

[71] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации : федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (с посл. изм. от 24 февраля 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117.

Термин «форма расходов бюджета» представляется более правильным, поскольку 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.

Изменение терминологии в законодательстве не сказалось на содержательном наполнении понятия «формы расходов», которое продолжает использоваться и изучаться в науке[72]. Отдельными авторами закрепленные в БК РФ формы бюджетных ассигнований отождествляются с формами расходов бюджета[73]. Также данное понятие продолжает использоваться в правоприменительной практике[74].

Во-вторых, в действующей редакции БК РФ не устранена ранее существовавшая проблема – отсутствие в гл. 10 статей, посвященных каждой из закрепленных форм бюджетных ассигнований. В этой связи обращает на себя внимание тот аспект, что если некоторым формам бюджетных ассигнований посвящено сразу несколько статей (например, ст. 69^1–73 посвящены регулированию ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд), то регулированию отдельных форм бюджетных ассигнований посвящены положения других глав БК РФ (например, ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов регулируются гл. 16 БК РФ; ассигнования на обслуживание государственного (муниципального) долга регулируются гл. 14 БК РФ). Следует обратить внимание, что в БК РФ в принципе отсутствуют положения, характеризующие такие формы бюджетных ассигнований, как ассигнования на предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права, а также ассигнования на исполнение судебных актов

---

[72] См. Курбатова С. С. Субсидии в системе форм расходов бюджета: проблемы правового регулирования; Тимерханова А. А. Правовое регулирование предоставления межбюджетных субсидий в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / А. А. Тимерханова. М., 2021. 185 с.

[73] См. Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации. С. 239; Ильин А. В. Расходы бюджета в конституционном государстве. С. 53–167.

[74] По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2516-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 1; постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10 октября 2012 г. № Ф09-9357/12 по делу № А60-24851/2012 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов (косвенно вопросы осуществления соответствующих бюджетных ассигнований урегулированы в гл. 24^1 БК РФ, применение которой вызывает определенные проблемы, раскрытые в параграфе 3.2 настоящего исследования).

В-третьих, бюджетное законодательство не дает ответа на вопрос, по каким признакам законодатель выделил в качестве самостоятельных те или иные формы бюджетных ассигнований. С одной стороны, в качестве признака, выделяющего самостоятельную форму бюджетных ассигнований, можно определить «конечного получателя средств из бюджета» (например, различные формы ассигнований на предоставление бюджетных инвестиций или субсидий юридическим лицам). С другой стороны, определяющим признаком такой формы бюджетных ассигнований, как ассигнования на социальное обеспечение населения выступает цель выделения бюджетных средств, сопоставимая с положениями ст. 39 Конституции Российской Федерации.

Такая недостаточная последовательность в выделении форм бюджетных ассигнований влечет сложности, связанные с верным отнесением в практической деятельности бюджетных расходов по формам бюджетных ассигнований. Это, в свою очередь, в дальнейшем порождает проблемы с контролем за использованием бюджетных средств, в частности, за их целевым и эффективным использованием в точном соответствии с положениями законодательства. Отдельные правотворческие и правоприменительные проблемы в данной сфере будут приведены в настоящем исследовании далее.

Следует согласиться с А. В. Ильиным, который отмечает, что «в науке бюджетного права отсутствует какое-либо ясное понимание того, что же с правовой точки зрения представляют собой формы расходов бюджета». По его мнению, в

основе действующего бюджетного законодательства лежит экономическая классификация расходов бюджета, в результате изучения которой «вместо того, чтобы искать различие расходов бюджета посредством анализа существующей дифференциации их правовых форм, исследователи настойчиво пытаются разобраться в разнообразии их экономического содержания»[75].

Весьма интересным представляется подход А. В. Ильина, который в качестве критерия разграничения форм расходов бюджета друг от друга выделял своеобразие структуры и содержания правоотношения по фактическому использованию средств бюджета. На основании этого он выявил, что каждое правоотношение по фактическому использованию средств бюджета может быть охарактеризовано одновременно тремя моментами: целью предоставления, методом правового регулирования и соотношением интересов в правоотношении. Одновременно с этим им применен критерий экономической природы данного отношения. Применение этих подходов позволило автору выделить 12 правовых моделей правоотношений по фактическому использованию средств бюджета, которые могут быть положены в основу различия форм расходов бюджета[76].

Тем не менее, А. В. Ильин приводит самокритику выдвинутой им концепции выделения форм расходов, указывает, что она не охватывает некоторые возможные модели правоотношений по фактическому использованию средств бюджета[77]. Кроме того, выделяя указанные правовые модели, А. В. Ильин применяет их к существующим в законодательстве формам бюджетных ассигнований, фактически подразделяя их на «подформы» по соответствующим правовым моделям правоотношений по фактическому использованию средств бюджета. Безусловно, такой подход имеет большое научное значение, поскольку позволяет глубже изучить содержание правовой категории «расходы бюджета», «препарирует» каждую форму расходов бюджета. Вместе с тем, из данного подхода не представляется возможным найти ответы на поднятые выше вопросы – по каким критериям выделяются

[75] Ильин А. В. Расходы бюджета в конституционном государстве. С. 47.
[76] Там же. С. 48–53.
[77] Там же. С. 171–177.

формы расходов (в действующем законодательстве – формы бюджетных ассигнований), имеется ли практический смысл в различии некоторых форм бюджетных ассигнований.

В связи с этим представляется перспективным с учетом опыта А. В. Ильина предпринять попытку выделения форм расходов бюджета по основе критериев, которые позволят провести четкие границы между каждой из форм.

Повторив тезис о том, что форма расходов бюджета, на наш взгляд, предопределяет субъектный состав и содержание правоотношений, связанных с использованием средств бюджета, объектом которых выступают расходы бюджета, следует отметить, что именно эти два критерия – субъекты и характер содержания правоотношений играют главную роль для выделения основных различий и схожих черт в формах расходов бюджета. Именно по этим критериям представляется возможным выделить формы расходов бюджета, одновременно сопоставив их с предусмотренными действующим бюджетным законодательством Российской Федерации формами (подформами) бюджетных ассигнований (при этом такое сопоставление приводится для наглядности, а не в качестве классификационного критерия существующих форм бюджетных ассигнований).

На первом этапе следует выделить возможные модели субъектного состава правоотношений по использованию средств бюджета, объектом которых выступают расходы бюджета. В каждом таком правоотношении обязательным участником выступает публично-правовое образование, которому принадлежит соответствующий бюджет и на котором лежит активная обязанность по предоставлению средств бюджета.

Конечным получателем средств из бюджета может являться:

– другое публично-правовое образование (субъекты предоставления межбюджетных трансфертов);

– субъект международного права (другое государство или международная организация) (субъекты предоставления платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права);

– юридическое лицо (субъекты множества форм бюджетных ассигнований, в том числе, ассигнований на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, на предоставление бюджетных инвестиций и субсидий);

– физическое лицо (индивидуальные предприниматели и физические лица – производители товаров, работ, услуг являются субъектами при осуществлении ассигнований на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, на предоставление субсидий; любые физические лица являются субъектами при предоставлении социальных выплат в рамках социального обеспечения населения).

Изложенный подход к определению «конечного получателя средств из бюджета», на наш взгляд, соотносится с субъектным составом правоотношений по использованию средств бюджета, урегулированных бюджетным законодательством. При этом следует отметить, термин «конечный получатель средств из бюджета» не совпадает с терминами «получатель бюджетных средств» и «получатель средств из бюджета», определения которых даны в ст. 6 БК РФ. Так, получатель бюджетных средств является участником бюджетного процесса, обладающим собственными бюджетными полномочиями[78], а получателем средств из бюджета является юридическое лицо (не являющееся участником бюджетного процесса, бюджетным и автономным учреждением), индивидуальный предприниматель, физическое лицо - производитель товаров, работ, услуг, получающие средства из бюджета на основании государственного (муниципального) контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, договора (соглашения) о предоставлении субсидии, договора о предоставлении бюджетных инвестиций, а также юридическое лицо, которому в случаях, установленных федеральным законом, открываются счета в Федеральном казначействе в соответствии с БК РФ. Как видно, легальные определе-

[78] Ст. 6 БК РФ определяет, что получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – это орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК РФ.

ния этих терминов (в отличие от предложенного выше подхода к выделению конечных получателей средств из бюджета) не учитывают все многообразие субъектного состава в правоотношениях, связанных с использованием средств бюджета.

Именно в зависимости от субъектного состава в дальнейшем возможно определить набор субъективных прав и обязанностей, который в правоотношениях по использованию средств бюджета требует обращения не только к положениям бюджетного законодательства, но и к другим отраслям законодательства.

Так, при предоставлении средств бюджета другому публично-правовому образованию необходимо руководствоваться предметами ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, вопросами местного значения, которые урегулированы Конституцией Российской Федерации и законодательством в сфере организации публичной власти.

При взаимодействии с субъектами международного права требуется обращение к соответствующим актам международного права.

Предоставление средств бюджета юридическим лицам неизбежно приводит к обращению к гражданскому законодательству, поскольку, например, при осуществлении ассигнований на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд предоставление средств бюджета осуществляется на основании гражданско-правового договора[79]. В целом необходимо отметить, что в любом случае средства бюджета, предоставленные юридическому лицу, становятся имуществом данного лица, что предопределяет их перерождение из финансово-правовой категории в категорию гражданского права.

Необходимость определения объема прав и обязанностей публично-правового образования и граждан в отношениях, связанных, например, с предоставлением средств бюджета в качестве социальных выплат, обусловливает обращение к соответствующим актам законодательства в сфере социального обеспечения.

---

[79] О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

Соответственно, формы расходов бюджета должны различаться в первую очередь по субъектному составу конечного получателя средств из бюджета. Представляется недопустимым, когда одна и та же форма расходов бюджета предполагает возможность участия со стороны конечного получателя средств из бюджета разных субъектов.

На втором этапе выделения форм расходов бюджета следует установить характер содержания правоотношений по использованию средств бюджета при исполнении бюджета, который заключается в наличии или отсутствии у конечного получателя средств из бюджета обязанностей в рамках соответствующих правоотношений.

По этому критерию можно выделить следующие варианты содержания правоотношений по использованию средств бюджета:

– у конечного получателя средств из бюджета отсутствуют какие-либо обязанности, обусловленные получением средств бюджета, и полученные средства бюджета он может использовать по своему усмотрению (например, при предоставлении гражданам денежных средств в качестве пенсии, большинства социальных выплат);

– 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 (например, при осуществлении бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд публично-правовому образованию предоставляются товары, работы, услуги, либо при осуществлении взносов субъектам международного права предоставляется право участия в международных организациях), либо обязанность реализовать за свой счет определенные мероприятия, обязанность направить полученные из бюджета средства на определенные цели (например, при предоставлении субсидий юридическому лицу – обеспечить оплату труда работников этого юридического лица или приобрести определенные товары, работы, услуги; в рамках межбюджетных отношений – обеспечить реализацию за счет полученных средств конкретных

полномочий органов публичной власти). В данном случае можно говорить о взаимном (возмездном) характере правоотношений.

В свою очередь с учетом характера встречной обязанности конечного получателя средств из бюджета правоотношения по использованию средств бюджета, носящие взаимный (возмездный) характер, можно разделить на правоотношения, в которых средства бюджета предоставляются конечному получателю с условием их использования по заранее определенному целевому назначению, и правоотношения, в которых средства бюджета «растворяются» в общем объеме доходов конечного получателя и могут использоваться им по своему усмотрению.

Приведенные критерии в их сочетании, на наш взгляд, позволяют наиболее объективно выделить формы расходов, разграничить их таким образом, чтобы они позволяли четко выделять все существенные признаки правоотношений по использованию средств бюджета, объектом которых выступают расходы бюджета. Выделение форм расходов бюджета позволит четко определить пределы применения положений законодательства, устанавливающих обязанности, ограничения и ответственность участников бюджетных правоотношений, что позволит исключить возможные правоприменительные и судебные ошибки.

Представляется целесообразным предложить законодателю рассмотреть возможность внесения изменений в БК РФ, предусмотрев возвращение в юридический оборот легально закрепленного понятия «форма расходов бюджета» и закрепление форм расходов бюджета на основе изложенных критериев.

Подводя итог изложенному, возможно прийти к выводу о том, что расходы бюджета могут быть классифицированы по различным критериям. В действующем бюджетном законодательстве находят отражение подходы к выделению видов расходов по критериям их направленности на удовлетворение публичных потребностей, по уровню бюджетной системы, по признаку их ведомственной принадлежности, по признаку чрезвычайности, в зависимости от того, являются расходы бюджета программными или непрограммными, по экономическому содержанию.

Выделение видов расходов также закрепляется в официальной бюджетной классификации, используемой для составления и исполнения бюджетов.

Значимой характеристикой расходов бюджета является их форма, представляющая собой внешнее выражение расходов, предопределяющее субъектный состав и содержание правоотношений, связанных с использованием средств бюджета на стадии исполнения бюджета. Несмотря на отсутствие в действующем бюджетном законодательстве термина «формы расходов бюджета», существующее правовое регулирование предусматривает осуществление расходов бюджета по формам бюджетных ассигнований, которые содержательно не отличаются от форм расходов бюджета. Вместе с тем, БК РФ не позволяет установить, по каким критериям выделены формы бюджетных ассигнований, что порождает в практической деятельности проблемы с соотнесением расходов по данным формам. В качестве разрешения выявленных проблем предложены модели форм расходов бюджета на основе критериев субъектного состава и содержания правоотношений, связанных с использованием средств бюджета.

1.3. Содержание расходов бюджета на социальное обеспечение

На конституционном уровне Российская Федерация провозглашена социальным государством (ч. 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации), тем самым создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, определено конституционно-значимой публичной потребностью, на обеспечение которой требуются публичные средства, в том числе средства бюджетов. Содержание социального государства конкретизировано, в частности, в положениях ч. 2 ст. 7, ст. 39, ч. 6, 7 ст. 75 Конституции Российской Федерации, закрепляющих государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Приведенные конституционные положения корреспондируют международным обязательствам Российской Федерации, в частности, ст. 22 Всеобщей декларации прав человека[80], которая закрепляет, что каждый человек, как член общества,

[80] Всеобщая декларация прав человека, принята Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апреля.

имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

На основе международно-правового и конституционного регулирования в качестве самостоятельного выделяется право человека на социальное обеспечение.

Е. Е. Мачульская указывает, что право на социальное обеспечение — это признанная международным сообществом и гарантированная государством возможность человека удовлетворять физиологические, социальные и духовные потребности в объеме, необходимом для достойной жизни, в тех случаях, когда в результате наступления социального риска или других социально значимых обстоятельств он утратил доход от трудовой деятельности или внутрисемейное содержание[81].

П. Н. Байматов предложил определить право на социальное обеспечение как закрепленный в Конституции Российской Федерации и гарантированный каждому комплекс прав и свобод, включающий в себя право на получение социальных благ как в денежном, так и в натуральном выражении при наступлении установленных законодательством условий в размерах и порядке, учитывающих трудовую и общественно полезную деятельность человека[82].

А. Ю. Гусев указывает, что конституционное право на социальное обеспечение можно представить как комплекс прав российских граждан на отдельные виды материальных выплат и социальных услуг при реализации социальных рисков, указанных как в ст. 39 Конституции Российской Федерации, так и иных законах, регулирующих вопросы социального обеспечения[83].

---

[81] Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учебник для бакалавров / Е. Е. Мачульская. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2014. С. 24.

[82] Байматов П. Н. Реализация конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : автореферат дис. ... канд. юрид. наук / П. Н. Байматов. Тюмень, 2016. С. 17.

[83] Гусев А. Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А. Ю. Гусев. М., 2017. С. 13.

Обеспечение реализации названного права обусловило необходимость определения категории «социальное обеспечение», имеющей многоаспектный характер.

М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова отметили, что в экономическом аспекте социальное обеспечение представляет собой один из способов распределения части валового внутреннего продукта путем предоставления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов в случаях наступления социальных рисков за счет целевых финансовых источников в объеме и на условиях, строго нормируемых обществом, государством, для поддержания их полноценного социального статуса[84]. Е. Е. Мачульская в экономическом смысле определяет социальное обеспечение как сложную систему экономических отношений по перераспределению государственных и негосударственных средств, направленная на частичное возмещение доходов от трудовой деятельности, внутрисемейного содержания, дополнительных расходов на детей и других нетрудоспособных членов семьи, оказание бесплатных медицинских и социальных услуг лицам, пострадавшим в результате наступления социального риска или других социально значимых обстоятельств[85].

М. О. Буянова определяет социальное обеспечение как форму выражения социальной политики государства, направленной на материальное обеспечение определенных категорий граждан в случае наступления событий, признаваемых государством на данном этапе своего развития социально значимым, с целью выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества[86].

---

[84] Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России : учебник. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 32.

[85] Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения. С. 31.

[86] Право социального обеспечения : учебник / Под ред. К. Н. Гусова. М.: ПБОЮЛ Грачев С. М., 2001. С. 13–14.

В научной литературе социальное обеспечение также рассматривается как комплекс мер по созданию условий для оказания материальной поддержки и помощи гражданам, поддержанию их уровня жизни, отвечающего целям социального государства и установленным в стране и на международном уровне стандартам[87].

В. Ш. Шайхатдинов рассматривал социальное обеспечение как совокупность общественных отношений, возникающих по поводу предоставления гражданам за счет специальных фондов, бюджетных средств медицинской помощи, пенсий, пособий и других видов обеспечения при наступлении жизненных обстоятельств, влекущих за собой утрату или снижение дохода, повышенные расходы, малообеспеченность, бедность[88].

Таким образом, в юридической литературе «социальное обеспечение» рассматривается как правовая категория, представляющая собой систему общественных (в том числе экономических) отношений по предоставлению гражданам определенных благ в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

При этом следует обратить внимание, что термин «социальное обеспечение» не является единственным, который характеризует совокупность общественных отношений, имеющих приведенные признаки. Так, в юридической науке и практике также присутствуют термины «социальная защита», «социальная поддержка» и «социальная помощь». Вопрос о соотношении данных терминов до настоящего времени остается дискуссионным в научной литературе.

По определению Международной организации труда социальная защита — это «защита, которую общество обеспечивает своим членам посредством набора общественных мер от экономических и социальных бедствий, которые обусловлены прекращением или существенным снижением заработков в результате бо-

---

[87] Бондарева Э. С., Гусев А. Ю., Менкенов А. В., Антонова Н. В., Богатырева Н. В., Слесарев С. А. Комментарий к Федеральному закону от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (постатейный). Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

[88] Шайхатдинов В. Ш. Система социальной защиты и обеспечения населения современной России // Социальная защита населения в регионе. Екатеринбург, 1999. С. 58.

лезни, родов, производственных или несчастных случаев, безработицы, инвалидности, старости и смерти; обеспечение медицинской помощи; обеспечение субсидий семьям с детьми»[89].

В научной литературе указывается, что социальную защиту можно определить как систему мер и государственных гарантий, определяющих государственную политику Российской Федерации по обеспечению достойного уровня жизни человека и гражданина и соблюдению (защите) социальных прав и свобод граждан[90].

Н. А. Горелов определяет социальную защиту как особую деятельность государства, направленную на предоставление социально значимых благ и услуг всем его гражданам без каких-либо условий и ограничений (трудового вклада, наличия детей и др.)[91].

Представляется, что приведенные определения «социальной защиты» в целом соотносятся с приведенными выше определениями категории «социальное обеспечение», что дает возможность отдельным авторам говорить о равнозначности понятий «социальное обеспечение» и «социальная защита»[92].

Вместе с тем, популярным является мнение о том, что понятия «социальное обеспечение» и «социальная защита» не совпадают. По мнению З. П. Замараева, «понятие «социальная защита» многограннее и богаче понятия «социальное обеспечение», поскольку социальная защита включает многие подсистемы, в том числе и социальное обеспечение»[93]. Так, «социальная защита» рассматривается в качестве «системной» категории, включающей в себя различные блоки.

Т. К. Миронова считает, что система социальной защиты населения представляет собой совокупность институтов и комплекс мер экономического, правового, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении

---

[89] Социальная работа: рос. энцикл. слов. М., 1997. С. 161.

[90] Бондарева Э. С., Гусев А. Ю. … Указ. соч.

[91] Горелов Н. А. Политика доходов и качество жизни населения / Под ред. Н. А. Горелова. СПб.: Питер, 2003. С. 283-284.

[92] Миронова Т. К. К вопросу об определении понятия «социальная защита» (правовой аспект) // Трудовое право. 2008. № 3. С. 8.

[93] Замараева З. П. К вопросу об определении понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение» (правовой аспект) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2. С. 203.

определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также сохранение приемлемого уровня их материального и социального благополучия[94]. Исходя из данного подхода к определению системы социальной защиты населения Е. А. Токаревой выделены следующие блоки общественных и правовых отношений, входящих в систему социальной защиты населения: 1) социальное обеспечение; 2) охрана труда; 3) охрана здоровья; 4) вознаграждение за труд; 5) содействие занятости; 6) благотворительность; 7) обеспечение жилыми помещениями; 8) обеспечение по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья; 9) социальная защита лиц, пострадавших в результате природных и техногенных катастроф[95].

Таким образом, отдельными авторами «социальное обеспечение» рассматривается в качестве более узкой категории по отношению к «социальной защите». Такой подход главным образом основан на положениях п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, относящего социальную защиту, включая социальное обеспечение, к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Аналогичным образом, превалирующим в научной литературе является мнение о том, что социальная поддержка и социальная помощь также являются составными частями системы социальной защиты.

Комплексный анализ различных подходов к определению содержания категорий «социальная защита», «социальная поддержка», «социальная помощь» и «социальное обеспечение» проведен М. С. Сагандыковым и А. М. Шафиковым. С учетом различных мнений в научной литературе, анализа актов международного права, законодательства Российской Федерации и опыта правового регулирования соответствующих вопросов в зарубежных странах данные авторы указывают, что в конституционно-правовом смысле социальная защита совпадает с разветвленной системой социальных гарантий, обеспечивающих каждому гражданину соблюдение конституционных прав личности. К важнейшим гарантиям социальной защиты

---

[94] Миронова Т. К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. / Т. К. Миронова. М., 2008. С. 11–12.

[95] Токарева Е.А. К вопросу о понятии социальной защиты населения // Социальное и пенсионное право. 2016. № 3. С. 4.

Конституция РФ относит: охрану труда и здоровья граждан; минимальный размер оплаты труда; государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства; государственную поддержку инвалидов и пожилых людей; установление пенсий и пособий. В свою очередь социальная поддержка, социальная помощь и социальное обеспечение являются частями (формами) социальной защиты[96]. Из выявленных ими подходов следует, что социальная поддержка – это предоставление благ лицам, имеющим доход не ниже прожиточного минимума, но нуждающимся в поддержке в связи с трудными жизненными обстоятельствами, социальная помощь предусматривает обязательное отнесение ее получателей к числу малоимущих, а социальное обеспечение следует рассматривать в узком смысле как систему пенсионного обеспечения и государственных пособий (поскольку данные элементы прямо выделены в качестве социального обеспечения в Конституции Российской Федерации).

До настоящего времени в юридической науке не сформулированы однозначные подходы к определению обозначенных терминов, а вопрос об их содержании остается дискуссионным[97].

Анализ законодательства Российской Федерации, в котором используются все приведенные выше термины, также не позволяет однозначно уяснить их разницу.

Представляется, что действующее законодательство в отдельных случаях действительно позволяет определить «социальную защиту» как более широкое понятие по отношению к социальной поддержке. Так, ст. 2 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[98] определяет социальную защиту инвалидов как систему гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспе-

---

[96] См. Сагандыков М. С., Шафиков А. М. Права граждан на социальную защиту и социальное обеспечение: конституционно-правовой аспект // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 36–42.

[97] См. Фомин А. А. Законодательная конструкция «социальная помощь малоимущим»: содержание и соотношение со смежными правовыми понятиями // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 6–8.

[98] О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (с посл. изм. от 28 апреля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563.

чивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества. В свою очередь социальная поддержка инвалидов определяется как система мер, обеспечивающая социальные гарантии инвалидам, устанавливаемая законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением пенсионного обеспечения.

Аналогичным образом социальная поддержка как одна из частей социальной защиты наряду с правовыми и иными мерами следует из Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»[99] и Федерального закона от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»[100].

Однако, например, в Федеральном законе от 7 ноября 2000 г. № 136-ФЗ «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием»[101], в преамбуле которого указывается, что им устанавливаются правовые основы социальной защиты граждан, занятых на работах с химическим оружием, далее в тексте закона используются исключительно термины «социальная поддержка» и «меры социальной поддержки».

---

[99] О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС : закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

[100] О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча : федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5850.

[101] О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием : федеральный закон от 7 ноября 2000 г. № 136-ФЗ (с посл. изм. от 7 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 46. Ст. 4538.

Схожие по своему правовому содержанию меры в отношении судей, работников аппаратов судов обозначаются законодателем как «гарантии социальной защиты»[102], в то время как в отношении прокуроров применяется термин «меры социальной поддержки»[103]. Одновременно с этим в ч. 3 ст. 45 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»[104], в которой дается отсылка к законодательству Российской Федерации о статусе прокурорских работников, такие меры обозначаются как «меры социальной и правовой защиты».

Также действующее законодательство не согласуется с логикой различия социальной поддержки и социального обеспечения (в узком смысле как системы пенсионного обеспечения и государственных пособий), поскольку, например, пособие определяется в качестве вида социальной поддержки в Федеральном законе от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»[105].

Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ)[106] также включает в понятие социальной помощи пособия. При этом в систему государственной социальной помощи кроме этого включается предоставление социальной доплаты к пенсии, субсидии, социальные услуги и жизненно необходимые товары. Следует обратить внимание, что данным законом определен порядок учета прав граждан на меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги, предоставляемые в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты, установленные законодательством Российской

---

[102] О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации : федеральный закон от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ (с посл. изм. от 6 марта 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 144; О гарантиях социальной защиты отдельных категорий граждан : федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 139-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 24. Ст. 3366.

[103] О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с посл. изм. от 24 июля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

[104] О Следственном комитете Российской Федерации : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (с посл. изм. от 10 июля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

[105] О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (с посл. изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 52. Ст. 5880.

[106] О государственной социальной помощи : федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.

Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Как видно, федеральный законодатель фактически не различает меры социальной защиты и меры социальной поддержки, рассматривая их в качестве синонимов, и не ограничивает исчерпывающим перечнем возможности предоставления каких-либо благ гражданам в качестве социальных гарантий и выплат.

Обращает на себя внимание утвержденный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации классификатор мер социальной защиты (поддержки)[107], сформированный на основании ч. 6 ст. 6^9 Федерального закона № 178-ФЗ. Во-первых, вновь следует повторить, что между «мерами социальной защиты» и «мерами социальной поддержки» поставлен знак равенства. Во-вторых, в Рекомендациях по применению данного классификатора[108] Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации указывает, что «объектом классификации являются меры социальной защиты (поддержки), реализуемые в рамках законодательства Российской Федерации в области социального обеспечения», фактически смешивая в одну категорию не только социальную защиту и социальную поддержку, но и социальное обеспечение.

В структуре классификатора выделяются следующие разделы:

– обязательное социальное страхование, включающее обязательное пенсионное страхование и обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве, профессиональных заболеваний, на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

– государственное пенсионное обеспечение;

– социальная помощь (поддержка), включающая государственную социальную помощь, социальные пособия и другие выплаты, носящие характер дополнительной материальной помощи (доплаты, стипендии и др.), субсидии, компенсации и компенсационные выплаты, льготы;

---

[107] Классификатор мер социальной защиты (поддержки) Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://sfr.gov.ru (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

[108] Рекомендации по применению Классификатора мер социальной защиты (поддержки), утв. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

– социальное обслуживание.

Из этого следует, что к числу мер социальной защиты (поддержки) отнесены также меры, традиционно определяемые в науке в качестве социальной помощи и социального обеспечения в узком смысле. Кроме того, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации уравнивает «социальную помощь» и «социальную поддержку».

Аналогичным образом, Верховный Суд Российской Федерации в Обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан[109] не проводит различий между «социальной защитой», «социальной поддержкой» и «социальным обеспечением».

Столь схожая позиция высшей судебной инстанции и профильного органа государственного управления позволяет сделать вывод, что органы власти не видят смысла в разграничении этих категорий и необходимости использования единообразной терминологии, ставя во главу угла содержательное наполнение правоотношений, сводящихся к предоставлению определенных благ человеку, чей статус в законодательстве предполагает возможность их получения. Важной для понимания сущности социального обеспечения является правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который пояснял, что социальное обеспечение осуществляется посредством денежных выплат (пенсий, социальных пособий и др.), предоставления гражданам натуральных видов содержания, социальных услуг за счет средств обязательного социального страхования, бюджетных ассигнований и иных источников. Содержание социального обеспечения заключается в материальном обеспечении, предоставлении человеку средств к существованию[110].

Представляется ошибочной позиция авторов – специалистов в области права социального обеспечения о том, что в качестве условия социального обеспечения

---

[109] Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июня 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2020. № 11.

[110] По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года «О занятости населения в Российской Федерации» в редакции от 20 апреля 1996 года : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 г. № 20-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5878.

выступает наступление исключительно «социального риска», суть которого «заключается в том, что его наступление приводит к утрате основного источника средств существования в виде дохода от трудовой деятельности, а также к дополнительным расходам на содержание нетрудоспособных членов семьи. В результате этого снижается уровень жизни, возникает материальная необеспеченность»[111].

Обращает на себя внимание тот факт, что в науке права социального обеспечения изучаются вопросы социального обеспечения по «статусу», например, лиц, замещающих государственные должности или экономически активного населения, которое трудится в нестандартных формах занятости[112]. Е. А. Истомина, обосновывая необходимость применения категории «социальный риск» в отношениях, урегулированных нормами права социального обеспечения, тем не менее справедливо отмечает, что «развитие законодательства … , не всегда последовательное и обоснованное, приводит к появлению предоставлений, несвойственных системе социального обеспечения раньше (пенсионные накопления, социальное обслуживание на возмездной основе и др.), и, как следствие, к обоснованию идей о том, что предмет права социального обеспечения в настоящее время претерпевает серьезные изменения»[113]. Проведенный анализ законодательства показал, что предоставление мер социального обеспечения обусловливается не только снижением уровня жизни в связи с утратой или снижением доходов, дополнительными расходами, но и другими факторами, например, в зависимости от места работы (службы), профессии (как в приведенных выше примерах установления социальной защиты судей, прокуроров, граждан, занятых на работах с химическим оружием), или в зависимости от определенных заслуг и общественно полезных поступков человека (по такому

---

[111] Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения. С. 26.

[112] См. Шайхатдинов В. Ш. Дополнительное социальное обеспечение: анализ проблем теории и практики // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 4(30). С. 100–109; Гусева Т. С. Российская система социального обеспечения при изменении структуры занятости населения: проблемы правового регулирования // Социальное и пенсионное право. 2023. № 1. С. 22–26.

[113] Истомина Е. А. Влияние концепции социального риска на правовое регулирование социального обеспечения : дис. … д-ра. юрид. наук / Е. А. Истомина. Екатеринбург, 2021. С. 172.

критерию в законодательстве установлены меры социальной поддержки ветеранов[114], Героев Российской Федерации[115], доноров крови[116]).

Кажется убедительным, что при решении вопроса об осуществлении социального обеспечения законодатель руководствуется оценочной категорией «достойная жизнь», вкладывая в нее различное содержание применительно к разным субъектам (например, для малоимущих граждан – обеспечение доведения их доходов до минимального уровня, для многодетных семей – обеспечение условий для воспитания и развития детей, для ветеранов – обеспечение повышенного уровня жизни с учетом их заслуг перед государством и обществом). Данный вывод нашел свое подтверждение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации[117].

Не отрицая важность разрешения обозначенной терминологической проблемы (в части соотношения «социального обеспечения», «социальной защиты», «социальной поддержки», «социальной помощи»), в контексте настоящего исследования представляется важным обратить внимание на то, что в толковом словаре русского языка «обеспечение» определяется, как «то, чем обеспечивается», а глагол «обеспечить» определяется как «снабдить чем-то, предоставить материалы»[118]. То есть именно термин «обеспечение» предусматривает активную обязанность по предоставлению денежных средств, услуг, вещей, что порождает необходимость осуществления расходов бюджета. В связи с этим в настоящем исследовании применяется термин «социальное обеспечение».

---

[114] О ветеранах : федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ (с посл. изм. от 28 апреля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 168.

[115] О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы : федеральный закон от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 3. Ст. 349.

[116] О донорстве крови и ее компонентов : федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ (с посл. изм. от 28 июня 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 30. Ст. 4176.

[117] По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в связи с жалобой гражданина С.Н. Борозенца : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2009 г. № 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3920; По делу о проверке конституционности подпункта 5 статьи 4 Федерального закона «О ветеранах» в связи с жалобой гражданина В.А. Корсакова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2014 г. № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 7. Ст. 736.

[118] Ожегов С.И. Словарь русского языка. [Электронный ресурс]. URL: https://slovarozhegova.ru (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

На основании анализа различных точек зрения относительно содержания категории «социальное обеспечение», с учетом фактически существующего правого регулирования этих вопросов в качестве содержательных признаков социального обеспечения как системы общественных отношений (в финансово-правовом аспекте) представляется возможным выделить следующие:

– 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.

Соответственно, под социальным обеспечением в настоящем исследовании понимается система общественных отношений, обладающих приведенными признаками и возникающих в связи с предоставлением различных предусмотренных

законодательством мер социальной защиты, социальной помощи, социальной поддержки, социальных гарантий, пенсионным обеспечением и т.п. В свою очередь различные установленные законодательством меры социальной защиты, социальной поддержки, социальной помощи, социальные гарантии, социальные выплаты и т.п. (независимо от их наименования) в настоящем исследовании будут обозначаться единым термином «меры социального обеспечения».

Государственная потребность в обеспечении предоставления различных мер социального обеспечения (в натуральной, денежной форме, или в форме предоставления социальных услуг) вызывает необходимость осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение.

Следует согласиться с выводом И. В. Бит-Шабо о «недостаточности закрепления в Конституции Российской Федерации финансово-правовых особенностей функционирования Российской Федерации как социального государства, что сказывается на дальнейшем отраслевом регулировании»[119].

Так, из бюджетного законодательства, которое оперирует термином «социальное обеспечение» применительно к видам расходов бюджета, выделенным в соответствии с функциональной классификацией, а также применительно к форме бюджетных ассигнований «ассигнования на социальное обеспечение населения», определить четкое содержание данной категории не представляется возможным.

Так, обращает на себя внимание тот факт, что в функциональной классификации расходов бюджета выделяется раздел «Социальная политика» (пп. 10 п. 3 ст. 21 БК РФ), который включает в себя подразделы:

– пенсионное обеспечение;

– социальное обслуживание населения;

– социальное обеспечение населения;

– охрана семьи и детства;

– прикладные научные исследования в области социальной политики;

– другие вопросы в области социальной политики;

---

[119] Бит-Шабо И. В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / И. В. Бит-Шабо. Саратов, 2015. С. 14.

Как видно, социальное обеспечение населения отграничивается от пенсионного обеспечения, социального обслуживания.

Одновременно с этим ст. 21 БК РФ устанавливает единую группировку расходов бюджетов, выделяя группу «Социальное обеспечение и иные выплаты населению», которая содержит следующие подгруппы, раскрытые в установленном Министерством финансов Российской Федерации перечне кодов видов (групп, подгрупп, элементов) расходов классификации расходов бюджетов:

– публичные нормативные социальные выплаты гражданам: пенсии, выплачиваемые по пенсионному страхованию населения; иные пенсии, социальные доплаты к пенсиям; пособия, компенсации, меры социальной поддержки по публичным нормативным обязательствам;

– социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных социальных выплат: пособия, компенсации и иные социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных обязательств; субсидии гражданам на приобретение жилья; приобретение товаров, работ и услуг в пользу граждан в целях их социального обеспечения;

– страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

– публичные нормативные выплаты гражданам несоциального характера;

– стипендии;

– премии и гранты;

– иные выплаты населению.

В данном случае в классификации расходов бюджета социальное и пенсионное обеспечение не разграничиваются. При этом в бюджетном законодательстве возникает еще один термин – «социальные выплаты», содержание которого не раскрывается, однако, из положений бюджетного законодательства возможно сделать вывод, что они представляют собой денежные средства, выплачиваемые из бюджета гражданину в рамках реализации положений законодательства о социальном обеспечении.

Таким образом, «социальное обеспечение» в классификации расходов бюджета рассматривается одновременно в двух аспектах – как подраздел классификации и группа видов расходов, и в каждом из данных аспектов содержание социального обеспечения различно.

Помимо бюджетной классификации термин «социальное обеспечение» используется в положениях БК РФ, касающихся форм бюджетных ассигнований.

Так, в числе форм бюджетных ассигнований в ст. 69 БК РФ выделяются ассигнования на социальное обеспечение населения, к которым в ст. 74^1 БК РФ относятся бюджетные ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения.

Ст. 74^1 БК РФ, раскрывая содержание бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения, закрепляет, что расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств, то есть публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся в государственных или муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность (ст. 6 БК РФ).

Бюджетные ассигнования на исполнение указанных публичных нормативных обязательств предусматриваются отдельно по каждому виду таких обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения.

Однако, важно обратить внимание, что одновременно с этим БК РФ допускает осуществление расходов бюджета на социальное обеспечение и не в результате принятия публичных нормативных обязательств.

Как установлено ранее, осуществление социального обеспечения возможно в различных формах – не только путем предоставления гражданам денежных средств (что сопоставимо с исполнением публичных нормативных обязательств), но и путем предоставления натуральных видов содержания или социальных услуг. Соответственно, на практике неизбежно встает вопрос о том, охватывают ли бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения все возможные случаи осуществления расходов бюджета с целью социального обеспечения.

Если пенсии или пособия, социальные выплаты осуществляются в денежной форме и предоставляются гражданину в результате исполнения публичного нормативного обязательства, то проблем с соотнесением подобного случая с содержанием ст. 74^1 БК РФ не возникает.

В свою очередь реализация натуральных льгот предполагает различные механизмы осуществления соответствующих расходов. Например, льгота в виде предоставления гражданину бесплатных лекарственных препаратов может предполагать закупку этих лекарственных препаратов и передачу купленных лекарств нуждающемуся гражданину.

Однако, ассигнования на закупку (приобретение) товаров, работ, услуг предусмотрены как в ст. 69^1 БК РФ, раскрывающей форму бюджетных ассигнований «ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд», так и в ст. 74^1 БК РФ. В связи с этим возникает вопрос о механизме осуществления таких закупок. Означает ли осуществление закупки в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения, отсутствие необходимости применения ст. 72 БК РФ, отсылающей к законодательству Российской Федерации о контракт-

ной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, ведь данная статья БК РФ относится к содержанию формы бюджетных ассигнований, указанной в ст. 69[1] БК РФ?

Бюджетное законодательство не дает четкого ответа, чем отличаются закупки для государственных нужд и закупки в пользу граждан.

Необходимо обратить внимание, что действующее законодательство не содержит легального определения понятия «государственная (муниципальная) нужда». Однако, в целом законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на принципах, которые лежали в основе признанного утратившим силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[120], который определял понятие «государственная нужда» (и, соответственно, «муниципальная нужда») как выполнение полномочий соответствующего публичного образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) и его органов.

Таким образом, если исходить из этого и учитывать, что обеспечение предоставления натуральных льгот является полномочием соответствующего публично-правового образования, то приобретение лекарств в целях их бесплатного предоставления нуждающимся гражданам должно быть признано закупкой для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Соответственно, к таким сделкам, совершаемым за счет бюджетных средств, подлежит применению ст. 72 БК РФ. Тем самым данные средства относятся к ассигнованиям на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, что исключает их отнесение к ассигнованиям на социальное обеспечение населения.

Это может быть проиллюстрировано практическим примером: реализация натуральной меры социальной поддержки путем льготного обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, специализированными

---

[120] О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30, ч. 1. Ст. 3105. Утратил силу.

продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями на основании Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области»[121] осуществляется путем безвозмездного предоставления гражданам лекарственных препаратов для медицинского применения, специализированных продуктов лечебного питания, медицинских изделий аптечными организациями, расположенными на территории Иркутской области[122]. При этом соответствующие лекарственные препараты закупаются министерством здравоохранения Иркутской области в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), что подтверждается планом-графиком закупок данного органа власти[123]. Аналогичный механизм используется, например, в Брянской области в рамках бесплатного обеспечения лекарствами детей из многодетных семей[124].

В качестве другого примера можно указать тот факт, что вопросы, связанные с предоставлением гражданам натуральных мер социальной поддержки в виде бесплатного (льготного) проезда на общественном транспорте, финансируются путем выделения бюджетных средств на предоставление субсидий перевозчикам в соответствии со ст. 78 БК РФ[125], которые в ст. 69 БК РФ выделяются в качестве самостоятельной формы бюджетных ассигнований.

---

[121] О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области : Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 106-оз (с посл. изм. от 30 июня 2021 г.) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2009. № 5. Т. 1.

[122] Об утверждении Положения о порядке и условиях льготного обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями, в Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 5 ноября 2013 г. № 502-пп (с посл. изм. от 26 июня 2015 г.) // Областная. 2013. 15 ноября.

[123] План-график закупок министерства здравоохранения Иркутской области на 2021 г. [Электронный ресурс] URL: https://zakupki.gov.ru/epz/orderplan/pg2020/plan-position.html?plan-number=202101342000059001&revision-id=&position-number= (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

[124] Об утверждении Порядка бесплатной выдачи лекарств, приобретаемых по рецептам врачей, для детей из многодетных семей в возрасте до 6 лет : постановление Правительства Брянской области от 17 июля 2015 № 331-п (с посл. изм. от 1 марта 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 21 июля 2015 г. № 3200201507210016.

[125] См., например: О бесплатном проезде отдельных категорий граждан в Иркутской области в 2013 - 2023 годах : постановление Правительства Иркутской области от 12 марта 2013 г. № 81-пп (с посл. изм. от 28 октября 2022 г. // Областная. 2013. 25 марта; Об обеспечении равной доступности услуг общественного транспорта в Иркутской области для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 18 ноября 2013

Фактически при установлении и реализации конкретных расходных обязательств в сфере социального обеспечения населения правотворческие и правоприменительные органы делают увязку вводимого и реализуемого правового регулирования с различными положениями БК РФ.

В этой связи ставится вопрос: если механизм бюджетного обеспечения натуральных мер социального обеспечения не соотносятся с содержанием ст. 74^1 БК РФ, означает ли это, что эти меры перестают быть «социальным обеспечением», и соответствующие расходы бюджета не являются расходами на социальное обеспечение?

На наш взгляд, ответ на этот вопрос должен быть отрицательным, в обоснование чего ранее в настоящем исследовании поставлена проблема выделения форм расходов бюджета.

Так, несовершенство действующего правового регулирования, выделяющего в качестве самостоятельной формы бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения, а также недостаточно ясное содержание ст. 74^1 БК РФ приводят к практическим проблемам, когда в качестве бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения представляются средства, которые следовало бы отнести к иным формам бюджетных ассигнований.

Например, в Иркутской области при регулировании механизма возмещения расходов аптечных организаций в связи с предоставлением натуральной меры социальной поддержки по бесплатному обеспечению лекарственными препаратами

г. № 521-пп (с посл. изм. от 12 января 2023 г.) // Областная. 2013. 27 ноября.; Об утверждении Порядка предоставления субсидий организациям железнодорожного транспорта на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан и льгот, предоставляемых обучающимся по очной форме обучения в образовательных организациях, по оплате проезда железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, а также об установлении порядка предоставления указанных льгот : постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 452-ПП (с посл. изм. от 22 августа 2023 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 56; О предоставлении льготного проезда гражданам, постоянно проживающим в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, не имеющих круглогодичного наземного регулярного пассажирского транспортного сообщения с г. Хабаровском и г. Николаевском-на-Амуре : постановление Правительства Хабаровского края от 31 декабря 2019 г. № 598-пр (с посл. изм. от 30 июня 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 4 января 2020 г. № 2700202001040013.

для детей первых трех лет жизни из малоимущих семей ст. 78 БК РФ не используется[126], а на основе ст. 74[1] БК РФ (что следует из кодов классификации соответствующих расходов в законе об областном бюджете[127]) устанавливается более гибкое по сравнению со ст. 78 БК РФ правовое регулирование, позволяющее фактически предоставлять аптечным организациям «квазисубсидии» под видом закупки для нужд граждан без проведения процедур, установленных законодательством о контрактной системе в сфере закупок.

Все изложенное подводит к выводу о том, что расходы бюджета на социальное обеспечение нельзя отождествлять с формой бюджетных ассигнований или формой расходов бюджета, и они представляют собой вид расходов бюджета, отличающийся целью их осуществления (публичной потребностью, на реализацию которой направлены соответствующие расходы). Соответственно, бюджетное законодательство нуждается в корректировке в части исключения такой формы бюджетных ассигнований, как расходы бюджета на социальное обеспечение населения. Следует повторить ранее указанный вывод о том, что в бюджетном законодательстве целесообразно выделить формы бюджета на основе единообразных критериев, которые были бы применимы к любым расходам бюджета, независимо от их вида.

В этом контексте на основе указанных в параграфе 1.2 настоящего исследования критериев выделения форм расходов бюджета представляется возможным предложить следующие формы расходов бюджета на социальное обеспечение.

Первая форма расходов бюджета на социальное обеспечение характеризуется тем, что конечным получателем средств из бюджета выступает гражданин (получатель социального обеспечения), и в сложившихся между публично-правовым образованием и гражданином правоотношениях у гражданина отсутствует встречная обязанность. Полученные в качестве меры социального обеспечения средства из бюджета гражданин вправе использовать по собственному усмотрению. Данная

---

[126] Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления в Иркутской области мер социальной поддержки по бесплатному обеспечению лекарственными препаратами для медицинского применения, отпускаемыми по рецептам на лекарственные препараты, при амбулаторном лечении для детей первых трех лет жизни из малоимущих семей и семей одиноких родителей и для детей в возрасте до шести лет из многодетных семей, и возмещения расходов в связи с их предоставлением : постановление Правительства Иркутской области от 12 февраля 2009 г. № 28-пп (с посл. изм. от 22 ноября 2021 г.) // Областная. 2009. 18 февраля.

[127] Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : Закон Иркутской области от 16 декабря 2020 г. № 114-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2020. № 37. Т. 2.

форма бюджета соответствует расходам, осуществляемым в рамках пенсионного обеспечения, предоставления большинства социальных выплат гражданину.

В отдельных случаях механизм социального обеспечения предполагает возможность использования средств бюджета только на заранее определенные направления. К такому случаю, например, относится материнский (семейный) капитал, средства которого могут быть использованы получателем только в целях улучшения жилищных условий, получения образования, социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов, получения ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) ребенка до достижения им возраста трех лет, а также повышения уровня пенсионного обеспечения[128]. В данном случае можно говорить о второй форме расходов бюджета на социальное обеспечение, в которой конечным получателем средств из бюджета выступает физическое лицо.

Третья форма расходов бюджета, в которой конечным получателем средств из бюджета является гражданин, характеризуется тем, что средства из бюджета выплачиваются гражданину только после выполнения с его стороны определенных условий. Например, согласно ст. 8.1 Федерального закона № 178-ФЗ получение гражданином выплат из бюджета обусловливается выполнением гражданином программы социальной адаптации, включающей в себя обязанности по поиску работы, прохождению профессионального обучения или дополнительного профессионального образования, осуществлению индивидуальной предпринимательской деятельности или ведению личного подсобного хозяйства.

В отношениях, когда конечным получателем средств из бюджета является юридическое лицо, предоставляющее гражданину натуральные виды содержания (натуральные льготы) или социальные услуги, с учетом механизма реализации мер социального обеспечения возможно существование следующих форм расходов:

– первая форма расходов бюджета на социальное обеспечение характеризуется наличием встречного предоставления со стороны юридического лица. Данную форму можно соотнести с расходами на приобретение товаров, работ, услуг по

---

[128] О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) : федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (часть 1). Ст. 19.

гражданско-правовому договору (например, такие расходы бюджета осуществляются на приобретение путевок на санаторно-курортное лечение, которые предоставляются инвалидам, на приобретение лекарственных препаратов для последующего их предоставления нуждающимся гражданам). Также эту форму расходов бюджета можно соотнести с расходами на компенсацию фактических затрат (например, при компенсации затрат перевозчиков в связи с реализацией права отдельных категорий граждан на льготный проезд[129]). В данном случае складывающиеся правоотношения по использованию средств бюджета связаны с реализацией со стороны конечного получателя средств из бюджета обязанностей – поставить товары, выполнить работы или оказать услуги. Предоставление средств из бюджета осуществляется исключительно при условии выполнения соответствующих обязанностей;

– вторую форму расходов можно рассматривать в качестве расходов на обеспечение определенной деятельности организации (например, такие расходы бюджета осуществляются при предоставлении субсидий юридическим лицам на реализацию конкретных социально значимых инициатив – по предоставлению бесплатного питания лицам без определенного места жительства, по разработке и предоставлению нуждающимся протезов). В настоящее время главным образом такая форма расходов бюджета может быть отождествлена с субсидиями некоммерческим организациям, предоставляемыми в соответствии со ст. 78.1 БК РФ. В данном случае правоотношения по использованию средств бюджета характеризуются обязанностью направить полученные средства бюджета по целевому назначению.

Расходы бюджета, обусловленные публичной потребностью по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, как сущности социального государства, посредством реализации различных мер социального обеспечения, встречаются и в отношениях, когда конечным получателем

[129] П. 5 ст. 790 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) : федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с посл. изм. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

средств из бюджета является другое публично-правовое образование. Соответственно, отдельные расходы бюджета, осуществляемые в рамках межбюджетных отношений, также могут быть расходами на социальное обеспечение.

В этой связи такие расходы осуществляются по формам, соответствующим формам межбюджетных трансфертов. С учетом их специфики средства бюджета в данном случае предоставляются с условием их использования по целевому назначению (на цели предоставления мер социального обеспечения). Однако, нельзя исключать, что в отдельных случаях средства, полученные в рамках межбюджетных отношений, носят «компенсационный» характер по отношению к фактически произведенным расходам бюджета другого уровня (например, из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются иные межбюджетные трансферты на компенсацию расходов, связанных с оказанием медицинской помощи отдельным категориям лиц[130]), такие средства поступают в бюджет другого уровня в качестве доходов и используются на любые цели, предусмотренные законом (решением) о бюджете соответствующего публично-правового образования.

Аналогичным образом, в отношениях, когда конечным получателем средств из бюджета выступает субъект международного права (например, иностранное государство), средства могут предоставляться для целевого использования, либо компенсировать затраты иностранного государства. Например, Соглашением о гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семьям с детьми и алиментов, заключенным 9 сентября 1994 г. в г. Москве[131] 12 государствами бывшего СССР, гарантировано осуществление государственной социальной помощи имеющим детей гражданам государств-участников соглашения в порядке, установленном национальным законодательством государства, на

[130] Правила предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на компенсацию расходов, связанных с оказанием медицинской помощи отдельным категориям лиц, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 1134 «Об оказании медицинской помощи отдельным категориям лиц» (с посл. изм. от 28 июля 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 45. Ст. 6227.

[131] Соглашение о гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семьям с детьми и алиментов, заключенное 9 сентября 1994 г. в г. Москве // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1994. № 2(15). С. 89–93.

территории которого проживает ребенок с одним из родителей (лицом, его заменяющим). Расходы по выплате социальных пособий и компенсационных выплат по этому соглашению несет сторона, на территории которой постоянно проживают граждане с детьми, без взаимных расчетов, если иное не предусмотрено двусторонними соглашениями о трудовой деятельности и социальной защите граждан, работающих за пределами границ своих государств, и этим соглашением. Соответственно, данное Соглашение допускает также то, что договорами между государствами-участниками соглашения может быть предусмотрено, что расходы по выплате соответствующих социальных пособий и компенсационных выплат несет то государство, гражданином которого является получатель социального обеспечения.

С учетом того, что расходы бюджета на социальное обеспечение – это вид расходов бюджета, выделенный в соответствии с целью их осуществления (то есть в рамках функциональной классификации), они могут классифицироваться по иным критериям. В частности, с учетом приведенных в параграфе 1.2 настоящего исследования критериев расходы бюджета на социальное обеспечение могут быть расходами федерального бюджета или расходами государственных внебюджетных фондов, расходами бюджета субъекта Российской Федерации или расходами местного бюджета (подробнее данный аспект будет раскрыт в параграфе 2.1 настоящего исследования). Они могут быть как программными, так и не программными. Зачастую именно расходы бюджета на социальное обеспечение носят непредвиденный характер, когда потребность применения экстраординарных форм социального обеспечения обусловлена чрезвычайными ситуациями.

Подводя итог изложенному, можно сделать вывод о том, что расходы бюджета на социальное обеспечение не осуществляются в отдельной форме бюджетных ассигнований и, соответственно, не должны отождествляться с формой расходов бюджета. 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.

Расходы бюджета на социальное обеспечение обусловлены расходными обязательствами на социальное обеспечение (важно обратить внимание, что данное понятие выделяется в ст. 74^1 БК РФ), то есть направлены на реализацию обязанности публично-правового образования предоставить определенному субъекту денежные средства из бюджета, с использованием которых будет удовлетворена указанная выше публичная потребность.

Расходы бюджета на социальное обеспечение следует рассматривать в качестве вида расходов бюджета, выделенного исходя из цели их осуществления (по функциональному назначению). При этом расходы бюджета на социальное обеспечение могут быть классифицированы по различным критериям, предусмотренным законодательством.

Одновременно с этим расходы бюджета на социальное обеспечение, как это проиллюстрировано выше, могут осуществляться в различных формах, конечными получателями средств из бюджета не всегда являются получатели социального обеспечения, но и иные субъекты, которые реализуют предоставление определенного «блага» получателю социального обеспечения – посредством денежных выплат, предоставления натуральных видов содержания, социальных услуг.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТАНОВЛЕНИЯ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

2.1. Понятие расходных обязательств на социальное обеспечение

В качестве одного из признаков расходов бюджета выделен их обязательственный характер, что следует из их направленности на удовлетворение публичных потребностей. То есть, государство, определяя такие потребности, берет на себя обязанность их финансового обеспечения.

Как указывает Е. Ю. Грачева, «на государство возлагается обязанность создать условия для наиболее полного претворения в жизнь закрепленных в законе прав и свобод граждан, достижения современного уровня общественного развития. Возложенные на государство обществом обязанности воплощаются в финансовых обязательствах, в первую очередь во внутренних финансовых обязательствах, т.е. обязательствах перед гражданами и организациями внутри страны»[132]. Исходя из этого, она отмечает возможность применения понятия «обязательство» в финансовом праве и выделяет следующие характерные признаки таких обязательств:

– они носят имущественный – денежный характер;

– они являются правоотношениями, которые носят абсолютный характер, что означает четкую определенность только одной стороны — должника, в качестве которого выступает государство или муниципальное образование;

– они возникают на основании нормативного правового акта;

– их реализация опосредуется путем их закрепления в бюджете страны, после чего они существуют в форме бюджетных расходных обязательств[133].

Несколько иного подхода к определению финансовых обязательств придерживаются С. В. Запольский и Е. Л. Васянина, которые указывают на то, что финансовые обязательства являются отношениями имущественного характера, регулируемыми публичным правом, созданными государством для государственных нужд

---

[132] Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6 (22). С. 11.

[133] Там же.

и потребностей[134]. В этой связи финансовые обязательства не ограничиваются только теми отношениями, где публичный субъект выступает должником, но включают в себя также обязательства частных субъектов перед государством. Интересным представляется авторский подход Е. Л. Васяниной к выделению типов финансовых обязательств, среди которых она выделяет, например, финансовые обязательства фискального типа, инвестиционные финансовые обязательства, внутрибюджетные финансовые обязательства, долговые финансовые обязательства, финансовые обязательства расходного типа, лежащие в основе реализации процедуры финансирования, и др.[135].

Подобный подход к определению содержания финансовых обязательств в целом соотносится с системой финансового права, включающей в себя в том числе регулирование общественных отношений, связанных с налогами и сборами[136]. Соответственно, обязанности граждан и организаций по уплате налогов, иных платежей перед государством представляется обоснованным рассматривать в качестве финансовых обязательств наряду с финансовыми обязательствами государства.

Понятие «финансовые обязательства государства» введено ст. 104 Конституции Российской Федерации, однако, в законодательстве не раскрывается. Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что акты, предусматривающие финансовые обязательства государства, предполагают предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов[137]. Из этого следует, что принятие соответствующего нормативного правового акта порождает публично-правовое обязательство, обеспечиваемое финансово средствами государства, в том числе средствами бюджета.

---

[134] Запольский С. В., Васянина Е. Л. Финансовые обязательства – способ осуществления финансовой политики государства // Государство и право. 2020. № 5. С. 58.

[135] Васянина Е. Л. Классификация обязательств в финансовом праве // Финансовое право. 2018. № 2. С. 10.

[136] См. Соколова Э. Д., Савостьянова С. А. Научные воззрения на систему финансового права как отрасли российского права // Финансовое право. 2016. № 10. С. 3–6.

[137] По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 19 (часть 2). Ст. 1923.

Представляется, что именно приведенная выше правовая позиция высшего органа конституционного правосудия фактически создала предпосылки для развития обязательственных начал в бюджетных правоотношениях. Если первая редакция БК РФ оперировала понятием «обязательство» исключительно в отношении государственного (муниципального) долга, то с принятием Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»[138] стали применяться понятия «расходное обязательство» и «бюджетное обязательство», а с принятием Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ понятие «обязательства» стало ключевым в бюджетно-правовом регулировании.

В настоящее время БК РФ выделяет следующие виды обязательств: расходные обязательства, бюджетные обязательства, публичные обязательства, публичные нормативные обязательства, денежные обязательства. Каждому из приведенных видов обязательств в ст. 6 БК РФ дано легальное определение.

Из закрепленных в законодательстве определений представляется возможным сделать вывод о том, что расходное обязательство, которое представляет собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета, является родовым понятием по отношению к другим видам обязательств и служит основанием формирования расходов бюджета (ст. 65 БК РФ). На это справедливо указывается в научной литературе[139].

---

[138] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений : федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3535.

[139] Лукичев К. Е., Зембатов Г. Р. К вопросу о соотношении понятий, применяемых при регламентации расходов бюджета // Финансовое право. 2017. № 2. С. 20.

А. В. Голубев отмечает, что «расходные обязательства являются диалектическим основанием, причиной финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления и, следовательно, основанием и причиной формирования и реализации расходов бюджетов»[140]. Н. А. Поветкина выделяет расходные обязательства в качестве главного элемента, на основании которого происходит формирование и выплата средств из бюджета[141].

Справедливыми представляются суждения Ю. Б. Бабковой о том, что расходное обязательство в бюджетном процессе выступает инструментом, используемым для формирования проекта расходов бюджета на стадии составления проекта бюджета. На стадии рассмотрения и утверждения бюджета происходит трансформация расходного обязательства в бюджетное обязательство, и в следствие вступления в силу закона (решения) о бюджете расходное обязательство окончательно превращается в бюджетное обязательство, поскольку бюджетом предусмотрены бюджетные ассигнования на исполнение расходного обязательства. На этапе исполнения бюджета бюджетное обязательство трансформируется в денежное обязательство, которым завершается процесс осуществления бюджетного расхода[142]. Таким образом на различных стадиях бюджетного процесса происходит как бы «сужение», конкретизация содержания обязанности публично-правового образования осуществить расходы – от обязанности «в общем» (в отношении неопределенного круга лиц и как правило без установления срока выполнения такой обязанности), до обязанности осуществить расходы в конкретном финансовом году (запланировать их, определить их объем, то есть предусмотреть на них бюджетные ассигнования) и обязанности предоставить определенную сумму денежных средств из бюджета конкретному получателю.

Иного рода связь прослеживается в определении публичных обязательств и публичных нормативных обязательств как разновидностей расходных обяза-

---

[140] Голубев А. В. Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат // Финансовое право. 2013. № 4. С. 13.

[141] Поветкина Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 66.

[142] Бабкова Ю. Б. Расходные обязательства в бюджетном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Б. Бабкова. М., 2010. С. 9-11.

тельств. В данном случае расходное обязательств конкретизируется по форме закрепления обязанности публично-правового образования предоставить средства бюджета – она закрепляется только в законе или ином нормативном правовом акте, в котором должен быть установлен размер предоставляемых из бюджета средств или порядок определения такого размера. Также конкретизируется субъектный состав правоотношений по предоставлению средств бюджета (в публичных обязательствах исключается предоставление средств субъектам международного права, а публичные нормативные обязательства предусматривают предоставление средств исключительно физическим лицам).

Вместе с тем, следует отметить, что кроме ст. 6 БК РФ термин «публичные обязательства» более не используется, что ставит под сомнение практическую полезность выделения этого понятия и подталкивает к мысли о том, что данное понятие следует исключить из БК РФ.

В свою очередь публичные нормативные обязательства главным образом раскрываются посредством содержания бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения, фактически отождествляются с этой формой бюджетных ассигнований, на что указано ранее в настоящем исследовании.

Изложенное позволяет говорить о том, что расходное обязательство является центральным элементом в бюджетных правоотношениях, объектом которых выступают расходы бюджета.

Расходное обязательство характеризует правовое основание возникновения обязанности по осуществлению расходов бюджета, посредством которого обеспечивается их соответствие публичным интересам, использование средств бюджета для обеспечения публичных (государственных и муниципальных) потребностей, а не личных потребностей должностных лиц, управляющих средствами бюджета, кроме того, расходное обязательство обосновывает расходы бюджета.

Иными словами, действующее бюджетно-правовое регулирование не допускает предоставление денежных средств из бюджета в качестве расходов без установления в законе, ином нормативном правовом акте, договоре или соглашении

соответствующей публично-правовой обязанности, требующей финансового покрытия.

Одновременно с этим, как отмечено Ю. Б. Бабковой, «основополагающим на стадии рассмотрения и утверждения бюджета правилом, является принцип полной трансформации расходных обязательств в бюджетные обязательства или принцип совпадения при составлении проекта бюджета и его последующем рассмотрении и утверждении расходных и бюджетных обязательств, в силу которого не должно быть ни одного расходного обязательства, не ставшего бюджетным, поскольку в противном случае будет иметь место невыполнение публично-правовым образованием финансовых обязательств, вытекающих из соответствующих оснований»[143].

Е.Л. Васянина указывает, что «принцип безусловного исполнения действующих расходных обязательств является ключевым при осуществлении бюджетного процесса на территории России»[144]. Данный принцип получил развитие из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно указывавшего, что закон о бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве lex posterior (последующего закона) изменять положения других законов, в том числе законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы[145].

---

[143] Бабкова Ю. Б. Указ. соч. С. 10.

[144] Васянина Е. Л. Проблемы реализации принципа безусловного исполнения расходных обязательств по бюджетному законодательству РФ и в практике российских судов // Администратор суда. 2015. № 2. С. 14–17. Электронный текст. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

[145] По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 19 (часть 2). Ст. 1923.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что расходное обязательство является тем элементом, которое связывает бюджетные правоотношения с общественными отношениями, урегулированными другими отраслями права. Интересной в этом контексте представляется мысль И. А. Рассыльникова о том, что бюджетно-правовые обязательства не имеют самостоятельной формы реализации и проявляются в рамках гражданских, трудовых и иных правоотношений как дополнительный элемент[146].

Именно с позиции расходного обязательства как правового основания расходов бюджета строится правовое регулирование реестров расходных обязательств, под которыми понимаются используемые при составлении проекта бюджета своды (перечни) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств (ст. 87 БК РФ).

Можно говорить о том, что законодатель смещает фокус с «обусловленной законом, нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности предоставить средства из бюджета» на «правовое обоснование расходов».

Это дает почву для появления такого мнения в юридической литературе, что «все расходные обязательства, содержащиеся в иных (по отношению к бюджетному законодательству) отраслях законодательства, являются «спящими» нормами и положениями до тех пор, пока они в порядке, установленном бюджетным законодательством, не будут внесены в реестр расходных обязательств соответствующего публично-правового образования, и до тех пор, пока они в порядке, установленном бюджетным законодательством, не трансформируются в бюджетные, а затем и в денежные обязательства»[147].

---

[146] Рассыльников И. А. Система расходных обязательств по российскому бюджетному праву // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 92.

[147] Сауль С. Н. Правовой институт расходных обязательств (становление и развитие) // СПС КонсультантПлюс. 2013. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

Подобного рода логика формального подхода к определению расходного обязательства как того, что включено в соответствующий реестр, становится основой для правовой позиции органов государственной власти и органов местного самоуправления в судебных спорах. Однако данная позиция не поддерживается судами[148], которые исходят из обозначенного выше принципа безусловного исполнения действующих обязательств, взятых на себя публично-правовым образованием. Из этого можно сделать вывод о том, что расходное обязательство – это не всегда конкретно установленная обязанность произвести расходы, но и «предполагаемая» обязанность предоставить средства из бюджета, вызываемая характером правоотношений, возникших в различных отраслях права.

Изложенное позволяет прийти к следующим выводам относительно признаков расходного обязательства как правовой категории.

Во-первых, расходное обязательство носит производный, обеспечительный характер, который проявляется в том, что сама по себе обязанность публично-правового образования предоставить средства из бюджета не может существовать в отрыве от правоотношений, возникающих по поводу удовлетворения публичной потребности, которая носит не бюджетно-правовой характер (предоставление средств из бюджета не является самоцелью), а служит реализации различных функций государства.

Во-вторых, расходное обязательство характеризует возникновение обязанности публично-правового образования по предоставлению средств бюджета путем правового оформления публичной потребности, необходимость удовлетворения которой требует средств бюджета. То есть, такая публичная потребность должна быть оформлена в правовом акте, договоре или соглашении.

В-третьих, расходное обязательство носит публично-правовой характер. Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что предназначение бюджета для финансового обеспечения функций и задач государства и местного самоуправления предопределяет публично-правовую природу отношений, связанных с

---

[148] См. решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 2 марта 2018 г. по делу № А79-15518/2017, Решение Арбитражного суда Томской области от 27 августа 2019 г. по делу № А67-1484/2019 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

формированием и исполнением бюджетов, а также характер правового регулирования, особенности разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере[149].

Поскольку расходное обязательство направлено на обеспечение удовлетворения публичной потребности, то при определении такой потребности обеспечивается учет общественного запроса на решение тех или иных задач. Сбалансированное согласование интересов всего общества в публично-правовых отношениях устанавливается в нормативной форме[150], то есть посредством нормативного правового регулирования. Соответственно, *в-четвертых*, расходное обязательство носит нормативный характер. На то, что появление расходного обязательства связано с нормотворческой деятельностью органов власти, справедливо указал Е. В. Игнатюк[151]. Во взаимосвязи с тем, что расходное обязательство требует правового оформления публичной потребности можно сделать вывод о том, что расходное обязательство возникает в результате принятия нормативных правовых актов или заключения договоров (соглашений), носящих нормативный характер.

В-пятых, расходное обязательство носит абсолютный характер. Заслуживает внимания позиция Е. Ю. Грачевой, которая, анализируя понятие обязательства в финансовом праве и сопоставляя их с гражданско-правовыми обязательствами, указывает, что обязательство в финансовой сфере носит абсолютный характер, что означает четкую определенность только одной стороны – должника, в качестве которого выступает государство или муниципальное образование. При этом граждан-

---

[149] По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

[150] По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А.Н. Якимова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2014 г. № 14-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 21. Ст. 2764.

[151] Игнатюк Е. В. Правовое содержание института расходных обязательств // Законодательство и экономика. 2006. № 9. С. 21–24. Электронный текст. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

ские обязательства – это относительные правоотношения, стороны которого определены[152]. Поддерживая эту позицию, представляется необходимым оговориться, что при сопоставлении обязательств в финансовой сфере и гражданских обязательств последние в этом случае следует рассматривать не в общем (во всем их многообразии), а исключительно как обязательства имущественного характера, содержание которых сводится к активной обязанности должника передать имущество. Соответственно, расходные обязательства (как обязательства в финансовой сфере) в отношениях, сторонами которого выступают публичный субъект и частное лицо (как организация, так и гражданин), получающее средства из бюджета, не должны иметь заранее определенный субъектный состав со стороны частного получателя бюджетных средств. Д. Л. Комягин справедливо отметил, что кредитор в публичном обязательстве (как виде расходных обязательств) – это неопределенный круг лиц[153].

Именно абсолютный характер позволяет различить расходное обязательство от денежного обязательства, исполнение которого является завершающим элементом процесса исполнения бюджета.

Этот признак также взаимосвязан и взаимообусловлен с нормативным характером расходного обязательства. 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.

В-шестых, расходное обязательство обусловлено разграничением предметов ведения между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, выделением вопросов местного значения. То есть обязанность публично-правового образования предоставить средства бюджета должна соотноситься с предметами ведения (полномочиями) соответствующего публично-правового образования. Данный признак справедливо выделил Д. А. Шевелько, который указывал, что

---

[152] Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6 (22). С. 12.

[153] Комягин Д. Л. Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции // Финансовое право. 2011. № 7. С. 17.

«правовая природа расходного обязательства напрямую опосредуется из конституционных полномочий публично-правовых образований»[154]. В действующем бюджетном регулировании это проявляется в выделении расходных обязательств по уровням бюджетной системы и закрепляется в ст. 84–86 БК.

Соответственно, расходное обязательство в целом можно определить как обязанность публично-правового образования осуществить расходы бюджета в связи с необходимостью удовлетворения публичной потребности, обусловленной предметами ведения (полномочиями) соответствующего публично-правового образования, закрепленной в правовой форме (законе, ином нормативном правовом акте, договоре или соглашении), которая носит публично-правовой, нормативный и абсолютный характер.

Расходные обязательства могут быть классифицированы по различным основаниям, в том числе по их целевому назначению, то есть по той публичной потребности, которая решается путем взятия публично-правовым образованием на себя обязанности, требующей предоставления средств бюджета.

Соответственно, расходные обязательства на социальное обеспечение являются одним из видов расходных обязательств, классифицированных по публичной потребности, необходимость удовлетворения которой вызывает осуществление расходов бюджета.

Из этого следует, что расходные обязательства на социальное обеспечение представляют собой обязанность публично-правового образования предоставить денежные средства из бюджета, в результате использования которых будет удовлетворена публичная потребность – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, как сущности социального государства, посредством реализации различных мер социального обеспечения.

Расходное обязательство на социальное обеспечение носит производный характер от правоотношений, возникающих в связи с установлением в Российской Федерации мер социального обеспечения. Соответственно, можно сделать вывод о

---

[154] Шевелько Д. А. Особенности правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях программного бюджета : дис. … канд. юрид. наук / Д. А. Шевелько. М., 2017. С. 22.

том, что основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение являются законы, иные нормативные правовые акты, договоры и соглашения, регулирующие общественные отношения, связанные с социальным обеспечением.

Установление в законодательстве о социальном обеспечении права граждан на получение соответствующих мер социального обеспечения автоматически порождает обязанность государства обеспечить их предоставление, в том числе средствами бюджета. Необходимость осуществления расходов бюджета вызывается как обязанностью непосредственного предоставления гражданину денежных средств из бюджета (например, при предоставлении государственных пособий, пенсий), так и обязанностью предоставить средства бюджета продавцу товаров, предоставляемых гражданину в качестве натурального социального обеспечения (например, при предоставлении бесплатных лекарств, средств реабилитации (абилитации) инвалидов), обязанностью возместить расходы или неполученные доходы лицу, которое в рамках реализации предписаний законодательства в сфере социального обеспечения освободило гражданина от платы за товары, работы, услуги (например, при установлении льгот при проезде на общественном транспорте), обязанностью предоставить средства организации социального обслуживания на обеспечение ее деятельности, в результате чего создаются условия для оказания гражданам социальных услуг (в частности, в рамках бесплатного социального обслуживания). Как указано ранее при характеристике расходов бюджета на социальное обеспечение как правовой категории и выделении возможных форм таких расходов, обязанность публично-правового образования предоставить средства другому публично-правовому образованию или субъекту международного права также может быть обусловлена расходными обязательствами на социальное обеспечение.

Значение принципа безусловного исполнения действующих расходных обязательств повышается применительно к расходным обязательствам на социальное обеспечение. Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что Россий-

ская Федерация как правовое социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, и отмена либо приостановление предоставления выплат либо льгот компенсаторного характера допустимы только при установлении надлежащего механизма соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться[155]. Более того, установление мер социальной поддержки рассматривается как обязанность законодательного (представительного) органа учитывать соответствующие расходы при принятии бюджета[156].

Это обусловило отнесение расходных обязательств на социальное обеспечение к числу приоритетных при планировании и исполнении бюджета[157].

П. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации относит социальную защиту, включая социальное обеспечение к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это предопределяет правовое регулирование этих вопросов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Так, на федеральном уровне принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих общие вопросы реализации отдельных форм социального обеспечения в Российской Федерации. Например, Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»[158] урегулированы основы предоставления гражданам социальных услуг в рамках социального обслуживания как в организациях социального обслуживания,

---

[155] По жалобам граждан Мельниченко Татьяны Анатольевны и Харченковой Людмилы Адольфовны на нарушение их конституционных прав пунктом 50 статьи 35 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2009 г. № 149-О-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 18 (часть 2). Ст. 2268.

[156] По запросу Арбитражного суда Республики Карелия о проверке конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2002 г. № 68-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 29. Ст. 3004.

[157] Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 4. Ст. 637.

[158] Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (с посл. изм. от 28 апреля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52 (часть I) Ст. 7007.

находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, так и в организациях социального обслуживания субъектов Российской Федерации, а также в частных организациях. Неоднократно упомянутым в настоящем исследовании Федеральным законом № 178-ФЗ установлены правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи как за счет средств федерального бюджета, так и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В данных федеральных законах, кроме регулирования общих вопросов, содержатся положения, непосредственно вызывающие необходимость осуществления расходов федерального бюджета, в частности, на функционирование системы организаций социального обслуживания, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, а также на оказание некоторым категориям граждан государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в который входит обеспечение граждан лекарственными препаратами, путевками на санаторно-курортное лечение и бесплатный проезд к месту лечения и обратно.

Различными федеральными нормативными актами предусмотрено предоставление за счет средств федерального бюджета мер социального обеспечения разным категориям граждан, в том числе семьям, имеющим детей (в частности, предоставление материнского (семейного) капитала), ветеранам, лицам, пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС, лицам, переселяющихся из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и др.

Таким образом, в результате принятия подобных федеральных нормативных правовых актов возникают расходные обязательства на социальное обеспечение Российской Федерации, реализация которых осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ)[159] к полномочиям органов государственной

[159] Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть 1). Ст. 8973.

власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено в том числе решение вопросов:

– социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг;

– участия в обеспечении социальной защиты инвалидов, обеспечении образования инвалидов, обеспечении доступа инвалидов к информации, организации социально-бытового обслуживания инвалидов;

– осуществления мер по правовой и социальной защите личного состава пожарной охраны, находящейся в ведении субъекта Российской Федерации, и членов их семей;

– участия в организации альтернативной гражданской службы в подведомственных им организациях, включая меры по реализации прав граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, и их социальную защиту.

Ч. 3 ст. 48 Федерального закона № 414-ФЗ закрепляет, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской

Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)[160], напрямую не относя социальную защиту (социальную поддержку, социальное обеспечение) к числу вопросов местного значения, устанавливает право органов местного самоуправления устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (ч. 5 ст. 20).

Различные отраслевые федеральные законы, регламентируя выполнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения и полномочий органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения, также предусматривают решение органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления вопросов социального обеспечения, требующих расходов соответствующих бюджетов. Аналогичным образом законами субъектов Российской Федерации при регулировании отдельных вопросов местного значения нередко указывается на обязанности органов местного самоуправления по решению вопросов социального обеспечения с использованием средств местного бюджета.

Например, ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»[161] закрепляет

---

[160] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

[161] О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831.

осуществление пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих за счет средств бюджетов субъекта Российской Федерации и местных бюджетов соответственно.

Таким образом, решение вопросов социального обеспечения так или иначе относится к полномочиям органов публичной власти всех уровней, что указывает на то, что расходные обязательства на социальное обеспечение обусловливают осуществление расходов бюджета на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Из изложенного следуют выводы о том, что расходное обязательство является центральным элементом, на основании которого происходит формирование и осуществление расходов бюджета, и представляет собой обязанность публично-правового образования осуществить расходы бюджета в связи с необходимостью удовлетворения публичной потребности, обусловленной предметами ведения (полномочиями) соответствующего публично-правового образования, закрепленной в правовой форме (законе, ином нормативном правовом акте, договоре или соглашении), которая носит публично-правовой, нормативный и абсолютный характер.

Расходные обязательства на социальное обеспечение являются видом расходных обязательств, выделенных по публичной потребности, необходимость удовлетворения которой вызывает осуществление расходов бюджета. Данной публичной потребностью является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, как сущности социального государства, посредством реализации различных мер социального обеспечения.

С учетом производного характера расходных обязательств 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 обусловливают осуществление расходов бюджета на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

2.2. Законы и иные нормативные правовые акты как основания возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение

Сущность расходных обязательств предполагает их возникновение на основании юридических актов – законов, иных нормативных правовых актов, договоров и соглашений.

Законы и иные нормативные правовые акты являются основным источником права в России. Возникающие на их основании расходные обязательства в полной мере соответствуют характеристикам публично-правовых, нормативных, абсолютных обязательств. В связи с этим представляется, что именно посредством принятия (издания) законов и иных нормативных правовых актов в основном обеспечивается правовое оформление публичной потребности, требующей осуществления расходов бюджета.

При изучении бюджетно-правовой характеристики законов и иных нормативных правовых актов как оснований возникновения расходных обязательств в первую очередь видится проблема, касающаяся того, что не представляется возможным установить, что должен содержать закон (иной нормативный правовой акт), чтобы в результате его принятия возникло расходное обязательство. На практике это порождает проблемы, связанные с определением закона (иного нормативного правового акта) в качестве основания возникновения конкретного расходного обязательства, особенно ярко это можно увидеть применительно к расходным обязательствам на социальное обеспечение.

Так, анализ реестра расходных обязательств Российской Федерации на 2022 г. и плановый период 2023–2024 гг.[162] показал, что в качестве нормативных правовых актов, в результате принятия которых возникли расходные обязательства[163], рассматриваются как нормативные положения, содержащие конкретные

---

[162] Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». [Электронный ресурс] URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Расходы/Конституционные-гарантии (дата обращения: 23.09.2021).

[163] Ст. 87 БК РФ предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств, которые представляют собой используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств.

обязанности выплаты денежных средств из бюджета (например, в качестве обоснования расходов на обеспечение мер социальной поддержки ветеранов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, а также по обеспечению их жильем указана ст. 23^2 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»), так и положения, которые напрямую таких обязанностей не предусматривают (например, в качестве обоснования расходов на обеспечение гарантий социальной защиты судей Конституционного Суда Российской Федерации указана статья 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»[164], которой установлены полномочия Конституционного Суда Российской Федерации).

При первом взгляде на реестр расходных обязательств возникают вопросы о законности и адекватности включения в данный реестр некоторых элементов. Например, по главному распорядителю средств федерального бюджета – Федеральному агентству по недропользованию в 2022 г. было предусмотрено исполнение расходного обязательства «Пособие по беременности и родам», в качестве актов, обосновывающих его возникновение, указаны ст. 36^1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»[165], которой регламентируются вопросы государственного геологического изучения недр, и пункт 5.5 Положения о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293[166], которым закреплено, что агентство осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание агентства и реализацию возложенных на него функций. При этом важно отметить, что сама по себе обязанность, связанная с выплатой пособия по беременности и родам за счет средств федерального бюджета, предусмотрена Федеральным законом от 19 мая

[164] О Конституционном Суде Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с посл. изм. от 31 июля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

[165] О недрах : закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (с посл. изм. от 29 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. Ст. 823.

[166] Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию : постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 (с посл. изм. от 23 августа 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 26. Ст. 2669.

1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»[167], и исключительно при условии выделения средств федерального бюджета федеральным органам исполнительной власти и федеральным государственным органам, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, служба в качестве лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, войск национальной гвардии, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации, таможенных органов. Анализ законодательства, определяющего правовой статус Федерального агентства по недропользованию, позволил сделать вывод, что данное агентство к числу названных выше федеральных органов исполнительной власти в период, когда указанное расходное обязательство было включено в реестр, не относилось.

Сложно понять, являлось ли включение указанного расходного обязательства в реестр намеренным действием или ошибкой, но приведенный пример ярко иллюстрирует, что отсутствие четких критериев отнесения законов и иных нормативных правовых актов к числу актов, в результате принятия которых возникают расходные обязательства, порождают на практике возможность произвольного включения тех или иных актов в реестр расходных обязательств.

При проведении предварительного аудита федерального бюджета Счетная палата Российской Федерации указывала, что в некоторых случаях в реестр расходных обязательств включаются нормативные правовые акты (их отдельные положения), которые не обусловливают соответствующие расходы[168].

Д. Л. Комягин отмечает общую проблему наличия пробела в регулировании процедуры установления расходных обязательств и требований к их структуре. В связи с этим он полагает возможным заимствовать опыт правового регулирования установления налога (налог считается установленным лишь в случае, когда опре-

---

[167] О государственных пособиях гражданам, имеющим детей : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (с посл. изм. от 21 ноября 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1929.

[168] Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 13 октября 2020 г. № 52К (1425). URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/bb9/bb955e16ddbb60ce8a85a7be0d45f604.pdf.

делены плательщики и элементы налогообложения, из которых обязательными являются объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога). В качестве элементов, которые должны быть определены законом для установления расходного обязательства, он указывает:

– наличие акта публичной власти, устанавливающего расходное обязательство;

– определение публично-правового образования, к принадлежности которого относится то или иное расходное обязательство (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование);

– размер расходного обязательства (порядок расчета);

– адресат расходного обязательства (юридическое лицо, физическое лицо, неопределенная группа физических или юридических лиц, иное публично-правовое образование, субъект международного права);

– содержание расходного обязательства[169].

Представляется, что подход к закреплению обязательных элементов расходного обязательства «в общем» на уровне бюджетно-правового регулирования не является перспективным и практически реализуемым.

Из этих предложений Д. Л. Комягина не представляется возможным установить, каким образом будет осуществляться правовое оформление соответствующих элементов расходного обязательства, ведь наличие акта публичной власти, устанавливающего расходное обязательство, он выделяет в качестве отдельного элемента. Кто будет решать, что расходное обязательство считается надлежащим образом установленным? Если предположить, что оформление этих элементов будет осуществляться посредством реестров расходных обязательств, то это будет способствовать «возвышению» бюджетно-правового регулирования, легализации логики формального определения расходного обязательства (как того, что включено в соответствующий реестр), нивелирующего принцип безусловного исполнения публично-правовым образованием взятых на себя обязательств.

---

[169] Комягин Д. Л. Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции // Финансовое право. 2011. № 7. С. 18.

Важно учитывать, что традиционно российское законодательство строится по отраслевому признаку, предполагающему выделение отраслей законодательства, которые, как правило, соответствуют отраслям права (подотраслям или институтам). Отраслевое деление права очерчивает внутренние пределы правового регулирования, которое имеет значение для способности права эффективно воздействовать на общественные отношения[170].

Расходное обязательство является элементом бюджетно-правового регулирования, имеющего собственные предмет, цель и пределы. В свою очередь вопросы социального обеспечения являются предметом правового регулирования права социального обеспечения (как отрасли российского права) и законодательства о социальном обеспечении. Различные отрасли права и отрасли законодательства, безусловно, воздействуют друг на друга, тем не менее выстраивая собственные траектории развития. В рамках правового регулирования вопросов социального обеспечения законодатель (правотворческий орган) фактически свободен в выборе различных механизмов социального обеспечения и ограничен только положениями Конституции Российской Федерации как акта высшей юридической силы.

Пример установления налогов представляется не вполне уместным, поскольку налог является объектом налоговых правоотношений, то есть общественных отношений, урегулированных налоговым законодательством. Логично, что в рамках налогового регулирования могут предусматриваться различные требования к содержанию этих правоотношений (включая характеристики их объектов). В конечном итоге, акты представительных органов об установлении налога в силу их отнесения к числу актов налогового законодательства должны соответствовать Налоговому кодексу Российской Федерации (далее – НК РФ)[171] (ст. 1 НК РФ) и могут быть признаны не соответствующими НК РФ как нормативному правовому акту, обладающему большей юридической силой (ст. 6 НК РФ).

БК РФ регулирует бюджетные правоотношения, определенные в ст. 1 БК РФ, и определяет себя в качестве акта более высокой юридической силы по отношению

---

[170] Зайцева Е. С. Отраслевые пределы правового регулирования: постановка проблемы // Академический юридический журнал. 2020. № 3. С. 4.

[171] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

к нормативным правовым актам, регулирующим бюджетные правоотношения (ст. 2, 3 БК РФ). Соответственно, применение бюджетно-правового регулирования к отношениям, являющимся предметом правового регулирования иных отраслей права и отраслей законодательства, не соотносится с отраслевыми пределами правового регулирования. В связи с этим требования к порядку установления расходных обязательств, которые могут быть сформулированы в БК РФ, не смогут выступить в качестве положений акта, обладающего большей юридической силой, при оценке того, является ли нормативный правовой акт, регулирующий вопросы социального обеспечения, основанием возникновения расходного обязательства.

В связи с этим вместо корректировки бюджетного законодательства в этой части представляется необходимым уделить внимание повышению качества правового регулирования в различных отраслях законодательства с тем, чтобы такое регулирование эффективно воздействовало на общественные отношения, в том числе во взаимосвязи с бюджетным законодательством.

В юридической науке выделяется научная категория «качество нормативного правового акта (закона, законодательства)», изучению которой посвящены работы как общетеоретического[172], так и отраслевого характера[173].

Важными представляются позиции, которые определяют указанное понятие не только с формальной точки зрения, отражающей соблюдение процессуальных требований принятия нормативного правового акта и требований к юридико-техническим, логическим и языковым средствам, но и отмечают содержательные аспекты качества нормативного правового акта. Например, С. В. Поленина рассматривала качество закона как совокупность юридического, социального и политического качества, характеризуемого степенью адекватности отражения в законе про-

---

[172] См., напр.: Поленина С. В. Качество закона и совершенствование правотворчества // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 12 – 19; Она же. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993. 56 с.; Сырых Е. В. Общие критерии качества закона : дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. 221 с.

[173] См., напр.: Алмаева Ю. О. О понятии и критериях качества трудового законодательства // Юрист. 2008. № 5. С. 61–64; Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Теоретические и прикладные проблемы : дис. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 343 с.; Любимов Н. А. Качество российского конституционного законодательства: некоторые проблемы и решения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 18–21; Хвалев С. А. Правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. 226 с.

исходящих или будущих процессов, степенью соответствия способов регламентации определенных общественных отношений требованиям законодательной техники, а также рациональностью внутренней организации закона[174]. В.В. Красинский среди признаков качества закона называет: выполнение возложенной на закон роли социального регулятора, принятие закона с соблюдением установленных процедур в пределах предметов ведения, соответствие Конституции Российской Федерации и другим законодательным актам, а также проработанность юридической техники[175].

Если обобщить широкий спектр взглядов на это понятие, то в целом его можно определить как совокупность свойств правового акта, характеризующих его легальность и эффективность.

Легальность правового акта следует определить как принятие акта компетентным органом (должностным лицом) с соблюдением регламентированного порядка. Один из основополагающих принципов конституционного строя заключается в том, что любой государственный орган может принимать только такие решения и осуществлять такие действия, которые входят в его компетенцию, установленную в соответствии с Конституцией[176]. Соответственно, публичный характер деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, то есть выражение в их решениях и действиях публичных интересов, главным образом проявляется в их компетенции.

Компетенция представляет собой совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного органа или должностного лица; определяет его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления). Юридическое содержание понятия «компетенция» включает в себя

---

[174] См. Поленина С. В. Качество закона и совершенствование правотворчества // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 12–19.

[175] Красинский В. В. Качество российских законов // Право и политика. 2005. № 5. С. 96.

[176] По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» : постановление Конституционного Суда РСФСР от 14 января 1992 г. № 1-П-У // Собрание законодательства Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 247. Правовая позиция сохраняет действие в практике Конституционного Суда Российской Федерации.

такие элементы: предметы ведения (круг тех объектов, явлений, действий на которые распространяются полномочия); права и обязанности, полномочия органа либо лица; ответственность; соответствие поставленным целям, задачам и функциям[177].

Соответственно, возможность принятия тем или иным органом (должностным лицом) нормативного правового акта, в результате которого возникает расходное обязательство, обусловливается публично-правовым статусом этого органа (должностного лица). При оценке качества правового акта с точки зрения легальности устанавливается, принят ли такой нормативный правовой акт с соблюдением конституционных принципов разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, обособленности местного самоуправления, а также определяется статус органа (должностного лица) с точки зрения его отраслевой деятельности.

Соблюдение регламентированной процедуры принятия нормативного правового акта, помимо формальной стороны, связанной с «атрибутивной» и в некотором смысле «ритуальной» деятельностью, служит гарантией учета различных мнений на счет предмета и содержания принимаемого акта, дает возможность отказаться от принятия акта, если он не соответствует Конституции Российской Федерации, нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а также в случае если представителями общества указывается на неэффективность предлагаемого правового регулирования.

В свою очередь, эффективность правового акта – это способность правового акта адекватно воздействовать на общественные отношения в соответствии с потребностями общества, обеспечивая защиту прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, высокое качество правового акта, то есть его легальность и эффективность, служат гарантией обеспечения публичных интересов. Низкое качество закона или иного нормативного правового акта является основанием для его признания неконституционным или недействующим.

---

[177] Угренинова А. М. Подсудность и компетенция суда: проблема определения понятия. [Электронный ресурс]. URL: https://wiselawyer.ru/poleznoe/88654-podsudnost-kompetenciya-suda-problema-opredeleniya-ponyatiya. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

В различных отраслях законодательства предусматриваются специальные требования, характеризующие некоторые аспекты качества правовых актов, являющихся основанием для возникновения, изменения или прекращения соответствующих правоотношений. Это и приведенный выше пример, когда в НК РФ закреплены требования к нормативным правовым актам, устанавливающим налоги. Аналогичным образом в Градостроительном кодексе Российской Федерации[178] закреплены требования к документам территориального планирования с точки зрения того, в каком порядке они принимаются, и какие элементы они должны в себя включать.

Анализ показал, что в научной литературе вопросу качества законодательства в сфере социального обеспечения достаточное внимание не уделяется. В. Ш. Шайхатдинов отмечал отдельные проблемы качественного правового регулирования социального обеспечения[179]. Высказываются позиции о необходимости кодификации законодательства о социальном обеспечении[180].

Учитывая бюджетно-правовой аспект настоящего исследования представляется необходимым остановиться на изучении таких качеств законов и иных нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения, которые позволяют определить их основанием возникновения расходных обязательств. Такие качества должны связывать правовое регулирование в сфере социального обеспечения с бюджетно-правовым регулированием.

Характеризуя легальность правового акта в сфере социального обеспечения во взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием, необходимо отметить следующие аспекты.

Еще Г. Еллинек отмечал, что «бюджетное право имеет величайшее значение в политическом смысле и его конкретным осуществлением существенно обусловливается положение парламента в государственном организме», в связи с чем им

---

[178] Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

[179] См. Шайхатдинов В. Ш. Проблемы модернизации российского законодательства о социальном обеспечении в современный период // Академический юридический журнал. 2018. № 1(71). С. 51–59.

[180] См. Васильева Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2010. 402 с.

отмечалось бюджетное право народного представительства как центральный пункт парламентских полномочий[181].

По мнению Г. Н. Андреевой, финансовые полномочия народного представительства утверждать бюджет и контролировать его исполнение вошло в «золотой фонд конституционализма»[182].

Представления об исключительности права парламента на принятие бюджета лежали в основе выделения принципа разделения властей Д. Локком, Ш. Монтескье, Ж. Ж. Руссо[183]. Это предопределило понимание бюджета как законодательного акта. При этом содержание исключительного права парламента утверждать бюджет не сводится к «технической» деятельности по утверждению заранее составленной сметы, а предполагает дискреционные полномочия принимать решения выделять ли средства бюджета на решение тех или иных задач или отказываться от расходов бюджета, которые большинством голосов признаются ненужными. В рамках принципа «сдержек и противовесов» в дальнейшем глава государства или глава исполнительной власти, обладающий правом вето, имеет возможность воздействовать на парламент, побуждая его прислушаться, например, к доводам о необходимости или излишнем характере определенных расходов. В конце концов в результате взаимодействия разных ветвей власти обеспечивается наиболее оптимальное согласование общественно значимых интересов. Такое положение распространено в зарубежных государствах, традиционно рассматриваемых в качестве развитых демократий (например, в США[184], Канаде[185], Австрии[186]).

Становление России как демократического, правового государства, в основе конституционного строя которого лежит в том числе принцип разделения властей,

---

[181] Г. Еллинек. Бюджетное право (перев. с нем.). Ростов-на-Дону, 1906. С. 3–4.

[182] Андреева Г.Н. Финансовая конституция в зарубежных странах : монография / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; Отд. правоведения. М., 2015. С. 51.

[183] См. Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / Под ред. А. И. Кима. Томск: Изд-во Том. гос. ун-та им. В. В. Куйбышева, 1988. 100 с.

[184] Конституция Соединенных Штатов Америки (перев. с англ.). [Электронный ресурс]. https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm. (дата обращения: 10 марта 2023 г.); A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process (Exposure Draft) (Superseded by GAO-05-734SP). [Электронный ресурс]. URL: https://www.gao.gov/products/afmd-2.1.1. (дата обращения: 23 марта 2023 г.).

[185] Financial Administration Act (R.S.C., 1985, c. F-11). [Электронный ресурс]. URL: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-11/ (Дата обращения: 24 марта 2023 г.).

[186] Chrisoph Konrath, Helmut Berger. Роль Парламента Австрии в бюджетировании. [Электронный ресурс]. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/4_the-role-of-parliament-in-the-budget-process_rus.pdf. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

обозначило восприятие исключительности права парламента на принятие бюджета в действующем правовом регулировании, в том числе в Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что принятие бюджета по своей природе подлежит законодательному регулированию и в системе разделения властей относится к компетенции законодательных (представительных) органов власти[187].

Казалось бы, созданы все предпосылки для реализации указанных начал в законодательстве Российской Федерации.

Однако, сложившееся фактически понимание бюджета как закона, не порождающего и не отменяющего прав и обязательств, установленных иными актами, предусматривающими расходы бюджета, и определение обязательства (в частности расходного обязательства) в качестве центрального элемента планирования и исполнения бюджета по расходам, в текущих условиях фактически нивелирует исключительность права парламента на формирование расходов бюджета.

С учетом того, что основанием возникновения расходного обязательства может являться не только закон, но и иной нормативный правовой акт, распространенной является практика правового регулирования вопросов социального обеспечения подзаконными актами. Достаточно часто меры социального обеспечения устанавливаются указами Президента Российской Федерации[188]. Всего в настоящее время действует порядка 35 подобных указов, которыми установлены меры социального обеспечения различных категорий граждан, финансируемые за счет

---

[187] По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

[188] Например: О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов : указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 685 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 19. Ст. 2115; О дополнительных мерах по усилению социальной защиты детей военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших), пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей) : указ Президента Российской Федерации от 29 октября 2009 г. № 1219 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 44. Ст. 5191; О дополнительных мерах социальной защиты некоторых категорий граждан Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от11 марта 2020 г. № 180 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1530; О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей : указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 (с посл. изм. от 11 мая 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 15 (часть 1). Ст. 2243.

средств бюджета. Аналогичным образом меры социального обеспечения устанавливаются постановлениями Правительства Российской Федерации[189].

Подобная ситуация характерна и для субъектов Российской Федерации – меры социального обеспечения устанавливаются высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации[190], высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации[191].

Это означает, что фактически в обход законодательных (представительных) органов публично-правовым образованием принимается на себя публично-правовое обязательство, обусловливающее предоставление средств бюджета. Тем самым в результате принятия подобных нормативных правовых актов возникают расходные обязательства, подлежащие безусловному исполнению. При утверждении бюджета законодательный (представительный) орган фактически лишен возможности отклонить необходимость осуществления соответствующих расходов бюджета даже при том условии, что депутаты (члены) законодательного (представительного) органа с позиций народного представительства не видят целесообразно-

---

[189] Например: О социальной поддержке молодежи в возрасте от 14 до 22 лет для повышения доступности организаций культуры : постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2021 г. № 1521 (с посл. изм. от 21 мая 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 37. Ст. 6541; Об установлении дополнительных мер социальной поддержки сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти» : постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2022 г. № 1701 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 40. Ст. 6825; О дополнительной государственной социальной поддержке медицинских работников медицинских организаций, входящих в государственную и муниципальную системы здравоохранения и участвующих в базовой программе обязательного медицинского страхования либо территориальных программах обязательного медицинского страхования : постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2022 г. № 2568 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 3. Ст. 560.

[190] Например: Об установлении в Республике Марий Эл дополнительных мер социальной поддержки участникам специальной военной операции и членам их семей : указ Главы Республики Марий Эл от 26 октября 2022 г. № 176 (с посл. изм. от 17 июля 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 28 октября 2022 г. № 1200202210280005; О дополнительной мере социальной поддержки в виде субсидий отдельным категориям граждан на покупку и установку газоиспользующего оборудования и проведение работ внутри границ их земельных участков в связи с догазификацией жилых домов : указ Губернатора Омской области от 17 августа 2023 г. № 201 // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 23 августа 2023 г. № 5500202308230001.

[191] Например: О предоставлении дополнительной меры социальной поддержки в виде единовременного денежного пособия молодым специалистам в области ветеринарии при трудоустройстве в сельской местности на территории Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 10 июня 2015 г. № 285-пп // Областная. 2015. 24 июня; Об установлении дополнительных мер социальной поддержки в виде специальной социальной выплаты отдельным категориям медицинских работников медицинских организаций, входящих в государственную систему здравоохранения города Севастополя, оказывающих не входящую в базовую программу обязательного медицинского страхования скорую медицинскую помощь, первичную медико-санитарную помощь гражданам, включая диспансерное наблюдение граждан по основному заболеванию (состоянию) : постановление Правительства Севастополя от 22 мая 2023 г. № 242-ПП // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30 мая 2023 г. № 9200202305300010.

сти в осуществлении социального обеспечения некоторых категорий граждан, считают неоправданными механизмы социального обеспечения или напротив считают необходимым расширить социальное обеспечение граждан.

Сложившаяся ситуация лишает смысла деятельность парламента по формированию и утверждению бюджета, не выдерживает критики с позиций принципа сдержек и противовесов, отдавая явное преимущество органам исполнительной власти как в правовом регулировании вопросов социального обеспечения, так и фактически сосредоточивая все рычаги финансовой политики публично-правового образования в одних руках. Учет мнения «народного представительства» конституционным путем в данном случае не обеспечивается.

Обращают на себя внимание попытки решения данной проблемы на уровне субъектов Российской Федерации. Так, некоторые регионы закрепили на законодательном уровне общие положения, касающиеся порядка установления мер социального обеспечения. Например, в Ярославской области принят Социальный кодекс, согласно которому установление мер социального обеспечения допускается только кодексом, законами Ярославской области, либо в определенном ими порядке[192]. Аналогичный подход применяется в г. Санкт-Петербурге[193], Белгородской области[194].

В Иркутской области в 2016 г. была предпринята попытка внесения поправок в Устав Иркутской области, в соответствии с которыми предлагалось закрепить, что дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи за счет бюджета Иркутской области устанавливаются только законами Иркутской области. Данные предложения были обоснованы тем, что тот факт, что установление мер социальной поддержки и социальной помощи влечет новые расходы бюджета Иркутской области, обуславливает потребность в глубоком и всестороннем публичном обсуждении предлагаемых мер, включая условия и порядок их применения, этот подход в наибольшей степени обеспечивается в рамках законодательной

---

[192] Социальный кодекс Ярославской области : закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з (с посл. изм. от 23 декабря 2022 г.) // Губернские вести. 2008. 20 декабря.

[193] Социальный кодекс Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 г. № 728-132 (с посл. изм. от 16 февраля 2023 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 41.

[194] Социальный кодекс Белгородской области : закон Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165 (с посл. изм. от 27 декабря 2022 г.) // Белгородские известия. 2004. 29 декабря.

процедуры. Обоснованность предложенного правового регулирования была подтверждена в рамках научно-правовой экспертизы[195]. Однако, в ходе обсуждения данной законодательной инициативы с учетом негативного отношения к ней Губернатора Иркутской области были выработаны «компромиссные» подходы. Так, в результате принятия Закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области от 7 ноября 2017 г. № 1-У[196] в ст. 38 Устава Иркутской области[197] было закреплено, что дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи, осуществляемые за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета областному бюджету на осуществление целевых расходов), устанавливаются законами Иркутской области. Однако, до принятия соответствующих законов указанные меры могут устанавливаться нормативными правовыми актами Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области при условии обязательного внесения соответствующих проектов законов Иркутской области в Законодательное Собрание Иркутской области не позднее трех месяцев после дня принятия соответствующих нормативных правовых актов Губернатора Иркутской области или Правительства Иркутской области.

На сегодняшний момент представляется, что именно закрепление на уровне основного закона (конституции или устава) субъекта Российской Федерации положений об исключительном законодательном установлении мер социального обеспечения является наиболее правильным. Несмотря на приведенные выше положительные примеры принятия кодифицированного закона о социальном обеспечении, в некоторых субъектах Российской Федерации даже после принятия социального кодекса возможность самостоятельного установления органами исполнительной власти мер социального обеспечения остается (например, в Калининградской[198],

---

[195] Законодательное Собрание Иркутской области: автоматизированная информационная система «Электронный парламент». [Электронный ресурс]. URL: https://eparlament.irzs.ru/Doc/pasport/127 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

[196] Закон Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области от 7 ноября 2017 г. № 1-У // Областная. 2017. 20 ноября.

[197] Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1 (с посл. изм. от 30 декабря 2022 г.) // Областная. 2009. 24 апреля.

[198] Социальный кодекс Калининградской области : закон Калининградской области от 7 октября 2019 г. № 318 (с посл. изм. от 26 декабря 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 10 октября 2019 г. № 3900201910100002.

Ленинградской[199], Омской областях[200] в социальных кодексах закрепляется право высшего должного лица субъекта Российской Федерации и (или) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно устанавливать меры социального обеспечения).

В этой связи в качестве основного требования к качеству правового регулирования вопросов социального обеспечения, характеризующего его легальность во взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием, представляется обоснованным выделить, что установление любых мер социального обеспечения должно осуществляться исключительно путем принятия законодательного акта (на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) или решения представительного органа (на уровне муниципального образования).

Для этих целей представляется необходимым внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 414-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ, обеспечить закрепление данных положений в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований.

Применительно к федеральному уровню регулирования следует обратиться к ч. 2 ст. 39 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом (что исключает возможность их установления подзаконными нормативными правовыми актами). Представляется, что данное конституционное положение не следует истолковывать буквально и формально, а рассматривать его в качестве общеприменимого к вопросам регулирования социального обеспечения. Разрешение обозначенной проблемы обеспечения легальности правового регулирования о социальном обеспечении возможно путем выявления конституционно-правового смысла указанного положения Конституционным Судом Российской Федерации, в результате чего может быть сформирована правовая позиция об исключительности законодательного регулирования вопросов социального обеспечения.

---

[199] Социальный кодекс Ленинградской области : закон Ленинградской области от 17 ноября 2017 г. № 72-оз (с посл. изм. от 13 февраля 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 20 ноября 2017 г. № 4700201711200003.

[200] Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан : закон Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ (с посл. изм. от 27 февраля 2023 г.) // Ведомости Законодательного собрания Омской области. 2008. № 2 (57). Ст. 3728.

Характеризуя эффективность правового регулирования в сфере социального обеспечения необходимо исходить из того, что недостаточно только установить право человека на получение определенной меры социального обеспечения, а необходимо установить также корреспондирующие обязанности по реализации этого права, определить механизм финансового обеспечения. О. С. Забралова справедливо указывает, что введение и установление расходных обязательств предусматривает принятие нормативных правовых актов, устанавливающих такие элементы, как целеполагание и направления расходования средств, объемы, структуру и размеры бюджетных расходов[201].

Для финансового обеспечения предоставления меры социального обеспечения за счет средств бюджета необходимо определить, сколько требуется денежных средств для этого, кому и каким образом данные денежные средства должны быть предоставлены.

В связи с этим качественным может быть только такое правовое регулирование социального обеспечения, которое позволяет ответить на эти вопросы. А поскольку в данном случае речь идет уже об использовании средств бюджета, логично, что необходимо сопоставлять вводимое правовое регулирование с существующим бюджетно-правовым регулированием. В случае возникновения коллизий необходимо синхронизировать вводимое правовое регулирование социального обеспечения с бюджетно-правовым регулированием, изменяя или одно, или другое, что является дополнительным аргументом в пользу исключительности законодательного регулирования социального обеспечения.

Отсутствие подобной синхронизации может проявляться, например, в пробеле правового регулирования в части порядка предоставления мер социального обеспечения, которые могут иметь различный бюджетно-правовой механизм реализации.

Например, выше в настоящем исследовании были приведены примеры применения механизма закупок для государственных (муниципальных) нужд при реализации натуральной льготы по обеспечению бесплатными лекарствами отдельных

---

[201] См. Забралова О. С. Расходные обязательства субъекта Российской Федерации в социальной сфере в структуре бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2021. №11 (132). С. 46.

категорий граждан, в то время как в отношении других категорий граждан был применен механизм возмещения расходов аптечных организаций. Отсутствие в нормативном правовом акте изначально определенного механизма его реализации дает правоприменителю возможность по своему усмотрению выбирать, к какой форме бюджетных ассигнований относить те или иные расходы, что нередко сказывается на своевременности социального обеспечения, а также на размерах издержек, подлежащих покрытию за счет бюджета.

Обращают на себя внимание случаи, когда правотворческий орган, устанавливая меру социального обеспечения, не предусматривает порядка ее реализации. Интересный пример из судебной практики по вопросам, связанным с применением нормы о 30-процентной скидке при оплате коммунальных услуг многодетными семьями, установленной указом Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»[202], приводит О. С. Забралова. Так, она обращает внимание на то, что отсутствие в законодательстве установленного механизма компенсации расходов организаций, предоставляющих коммунальные услуги, в связи с применением указанной скидки, одними судами рассматривается как обстоятельство, не являющееся препятствием для удовлетворения требований многодетных семей о предоставлении такой скидки (например, в Алтайском крае), в то время как другие суды указывают, что это обстоятельство не позволяет вменять организации коммунального комплекса обязанность предоставлять такую льготу (например, в Республике Саха (Якутия)[203].

Недостаточная синхронизация законодательства о социальном обеспечении и бюджетного законодательства может проявляться также в отсутствии в бюджетном законодательстве положений, позволяющих предоставить средства бюджета соответственно введенному механизму социального обеспечения. Избежать подобной проблемы удалось законодателю в 2020 г., когда одновременно с принятием Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг

---

[202] О мерах по социальной поддержке многодетных семей : указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 (с посл. изм. от 25 февраля 2003 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 19. Ст. 1044.

[203] Забралова О. С. Возникновение расходных обязательств субъекта Российской Федерации в социальной сфере: проблемы правового регулирования // Финансовое право. 2021. № 8. С. 17.

в социальной сфере»[204] в БК РФ было введено регулирование предоставления субсидий в целях финансового обеспечения исполнения государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере[205].

Кроме того, отсутствие синхронизации законодательства о социальном обеспечении и бюджетного законодательства может проявляться в том, что из введенного правового регулирования вопросов социального обеспечения не представляется возможным определить, к расходам какого уровня бюджета относится предоставление меры социального обеспечения.

В настоящее время данная проблема не является столь актуальной, как в 1990-е гг. и в начале 2000-х гг., когда она стояла остро и вызывала многочисленные судебные споры. Необходимость разрешения данной проблемы потребовала вмешательства Конституционного Суда Российской Федерации, который высказал правовую позицию о том, что сохраняющийся пробел в законодательном урегулировании порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением лицам, награжденным знаком «Почетный донор России», льгот, не может служить препятствием для разрешения спорных вопросов, если от этого зависит реализация вытекающих из Конституции Российской Федерации прав и законных интересов граждан и организаций. Предоставление предусмотренных законодательством льгот впредь до надлежащего урегулирования возникающих при этом правоотношений федеральным законом, предусматривающим распределение соответствующих рас-

[204] О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере : федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 29. Ст. 4499.

[205] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» : федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 192-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 29. Ст. 4502

ходов между бюджетами всех уровней, должно производиться за счет средств федерального бюджета[206]. Данная правовая позиция в дальнейшем была распространена в судебной практике применительно к устранению пробелов правового регулирования вопроса о финансировании мер социального обеспечения[207].

Тем не менее, даже при наличии указанной правовой позиции, в действующем законодательстве отсутствуют механизмы, гарантирующие, что обозначенная проблема не станет вновь актуальной, более того, проблемы разграничения полномочий в сфере социального обеспечения и обязанностей по их финансовому обеспечению по-прежнему встречаются на практике.

Как было отмечено ранее, расходные обязательства на социальное обеспечение возникают на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, соответственно, доказано, что основанием возникновения таких расходных обязательств могут являться как федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, так законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

БК РФ, выделяя расходные обязательства Российской Федерации, расходные обязательства субъекта Российской Федерации и расходные обязательства муниципального образования, в ст. 84–86 закрепляет, что расходные обязательства на каждом уровне могут возникать исключительно в результате принятия законов и иных нормативных правовых актов соответствующего уровня.

Так, например, ст. 85 БК РФ указывает, что для возникновения расходного обязательства субъекта Российской Федерации требуется принятие законов или иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. Возникнове-

---

[206] По запросу Арбитражного суда Республики Карелия о проверке конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2002 г. № 68-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 29. Ст. 3004.

[207] См. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 марта 2003 г. № ГКПИ03-139 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс; определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2021 г. № 309-ЭС21-1388 по делу № А60-11834/2020 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

ние расходных обязательств субъекта Российской Федерации в результате принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации БК РФ не допускает.

С одной стороны, такое положение развивает принцип самостоятельности бюджетов, закрепленный в ст. 31 БК РФ, который находит свое отражение не только в бюджетном законодательстве, но и, например, в Федеральном законе № 414-ФЗ, в ч. 3 ст. 44 которого закреплено, что федеральные законы, принимаемые по вопросам осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не могут включать в себя положения, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Казалось бы, такое положение решает обозначенную проблему синхронизации законодательства о социальном обеспечении и бюджетного законодательства. Выстраивается простая логика – на каком уровне принят нормативный правовой акт, на таком и возникает расходное обязательство.

Однако, в приведенном положении Федерального закона № 414-ФЗ предусмотрен перечень вопросов, решение которых относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на которые данное правило не распространяется (например: вопросы поддержки сельскохозяйственного производства, разработки и реализации государственных программ (подпрограмм) субъекта Российской Федерации, содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства, и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства; вопросы организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, меди-

цинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам субъекта Российской Федерации, организации обеспечения полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет, по заключению врачей).

При том, что вопросы социального обеспечения напрямую не отнесены к числу тех, на которые не распространяется ч. 3 ст. 44 Федерального закона № 414-ФЗ, на сегодняшний момент существует целый ряд федеральных законов, напрямую устанавливающих обязанности осуществить расходы из бюджета субъекта Российской Федерации в рамках реализации мер социального обеспечения.

К таким случаям относятся, например, Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», которым установлено, что за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, выделяемых профессиональным образовательным организациям, образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям на выплату стипендий, производится выплата пособия по беременности и родам женщинам, обучающимся в таких организациях (ст. 4), Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», которым закреплена обязанность предоставления за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации ряда натуральных благ, денежных пособий, а также предусмотрено формирование специализированного жилищного фонда, находящегося в собственности субъекта Российской федерации (ст. 5).

Приведенные примеры показывают, что в ряде случаев расходы бюджетов субъектов Российской Федерации фактически обусловливаются федеральными нормативными правовыми актами, а не актами субъектов Российской Федерации. Аналогичным образом расходы местных бюджетов в некоторых случаях обусловливаются также федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, а не муниципальными нормативными правовыми актами, как того требует ст. 86 БК РФ.

Приведенный в параграфе 2.1 настоящего исследования пример установления на федеральном уровне пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих иллюстрирует необходимость осуществления соответствующих расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. При этом обращает на себя внимание тот аспект, что в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе»[208] определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Таким образом, применительно к пенсионному обеспечению муниципальных служащих размер выплат из бюджета определяется на основании законов субъектов Российской Федерации.

Отдельно следует выделить случаи возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации, а также случаи возникновения расходных обязательств муниципальных образований, связанных с осуществлением переданных им отдельных государственных полномочий. В этом случае обязанность предоставить средства бюджета не только обусловливается, но и напрямую предусматривается в «вышестоящих» нормативных актах.

Например, Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» предусмотрел передачу органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по осуществлению ежегодной де-

[208] О муниципальной службе : федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

нежной выплаты лицам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор». Федеральным законом от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»[209] предусмотрена передача полномочий Российской Федерации по реализации прав граждан на социальную поддержку по выплате государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций при возникновении поствакцинальных осложнений. При этом непосредственно в указанных законах определены категории граждан, имеющих право на получение соответствующих мер социального обеспечения, а также предусмотрены конкретные их размеры.

В ряде субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг[210]. При этом в ст. 159 Жилищного кодекса Российской Федерации[211] предусмотрены категории граждан, имеющих право на получение средств бюджета в качестве указанных субсидий, а постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»[212] установлен порядок определения размера указанных субсидий.

В связи с этим представляется оправданным сделать вывод о том, что в законодательной практике обязанность предоставить средства из бюджета может быть обусловлена как нормативными правовыми актами соответствующего публично-правового образования, так и нормативными правовыми актами публично-правовых образований вышестоящего уровня.

---

[209] Об иммунопрофилактике инфекционных болезней : федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ (с посл. изм. от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 38. Ст. 4736.

[210] Например: О наделении органов местного самоуправления Курской области отдельными государственными полномочиями Курской области по организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг : Закон Курской области от 28 декабря 2007 г. № 132-ЗКО (с посл. изм. от 11 октября 2022 г.) // Курская правда. 2008. 16 января 2008 г.; О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ростовской области по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг : Областной закон Ростовской области от 3 августа 2007 г. № 758-ЗС (с посл. изм. от 27 апреля 2023 г.) // Наше время. 2007. 15 августа.

[211] Жилищный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

[212] О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 (с посл. изм. от 24 марта 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 51. Ст. 5547.

Нельзя говорить о том, что регулирование вопросов социального обеспечения на федеральном уровне каким-то образом нарушает компетенцию нижестоящих публично-правовых образований, поскольку в силу Конституции Российской Федерации вопросы социального обеспечения отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по которым принимаются как федеральные законы, так и законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, при этом такие федеральные законы имеют большую юридическую силу (ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Из ст. 65, 83–87 БК РФ следует, что к моменту принятия закона (решения) о бюджете соответствующие правовые основания возникновения расходного обязательства должны быть включены в реестр расходных обязательств. При этом правовым основанием расходов бюджета определенного уровня, включенным в соответствующий реестр, может быть только нормативный правовой акт соответствующего публично-правового образования. Например, такой позиции придерживается Контрольно-счетная палата Иркутской области, которая указывала на недопустимость включения в проект закона Иркутской области об областном бюджете расходов при отсутствии нормативного правового акта Иркутской области, обусловливающего возникновение расходного обязательства[213].

В связи с этим на практике возникает парадоксальная ситуация – обязанность предоставить физическому или юридическому лицу денежные средства из бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) уже закреплена в федеральном законодательстве, но предусмотреть эти расходы в бюджете субъекта Российской Федерации (местном бюджете) без принятия нормативного правового акта соответствующим публично-правовым образованием невозможно, поскольку это будет нарушать БК РФ.

Это влечет необходимость принятия на уровне субъекта Российской Федерации (муниципального образования) самостоятельных нормативных правовых актов об установлении соответствующих расходных обязательств, которые, однако,

[213] Информация по результатам проведенной экспертизы проекта закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ПЗ-620). [Электронный ресурс]. URL: http://irksp.ru/?page_id=10063 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

фактически не имеют своего предмета правового регулирования, а лишь констатируют возникшую обязанность данного публично-правового субъекта произвести определенные расходы.

В качестве примера можно привести приказ министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 27 августа 2014 г. № 128-мпр «Об отдельных вопросах реализации министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области отдельных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти Иркутской области»[214], который рассматривается в качестве нормативного правового акта, обусловливающего расходное обязательство Иркутской области по осуществлению ежегодной денежной выплаты лицам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор», по выплате государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций при возникновении поствакцинальных осложнений.

В отдельных случаях в качестве нормативных правовых актов, обусловливающих расходное обязательство субъекта Российской Федерации, указываются положения об исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации[215], которые фактически не содержат положений, позволяющих определить цель и размер осуществления расходов бюджета.

Представляется, что сформулированное в ст. 84–86 БК РФ разграничение нормативных правовых актов, в результате принятия которых возникают расходные обязательства, не соотносится с фактически сложившейся системой правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием средств бюджета для обеспечения публичных потребностей.

Сложившийся формальный подход о необходимости принятия нормативных правовых актов соответствующего уровня при наличии правовых норм в норматив-

---

[214] Об отдельных вопросах реализации министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области отдельных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти Иркутской области : приказ министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 27 августа 2014 г. № 128-мпр (с посл. изм. от 23 декабря 2022 г.) // Областная. 2014. 12 сентября.

[215] Реестр расходных обязательств Иркутской области. [Электронный ресурс]. URL: https://irkobl.ru/upload/iblock/5c0/RRO-na-sayt.xlsx (дата обращения: 20 апреля 2022 г.).

ных правовых актах вышестоящих публично-правовых образований, чтобы считать расходное обязательство установленным, на наш взгляд, влечет излишнюю бюрократизацию процессов управления, которая может приводить к возникновению правовых коллизий, отставанию «нижестоящих» нормативных правовых актов от «вышестоящих», что в конечном счете неизбежно сказывается на качественном исполнении бюджета, порождает проблемы в осуществлении контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств.

С одной стороны это подталкивает к мысли о необходимости корректировки положений бюджетного законодательства, в результате которой была бы легализована сложившаяся практика установления расходных обязательств «вышестоящими» актами, принятыми по вопросам реализации переданных полномочий, полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, урегулированных федеральными законами, полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, порядок реализации которых урегулирован федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Следует повторить, что такая практика фактического установления расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований «вышестоящими» нормативными актами вытекает из конструкции федеративных отношений в Российской Федерации и отношений, связанных с организацией местного самоуправления, которая следует из Конституции Российской Федерации, предусмотревшей единую систему публичной власти в Российской Федерации и установившей общие правила правового регулирования общественных отношений в рамках разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Однако нельзя не учесть, что приведенное предложение противоречит озвученным выше аргументам в пользу исключительно законодательного регулирования вопросов социального обеспечения. Если последовательно придерживаться логики, что законодательный (представительный) орган, обладая исключительными

полномочиями по утверждению бюджета, вправе отвергать необходимость осуществления отдельных расходов, то этот орган должен иметь правовые рычаги не брать на публично-правовое образование новых расходных обязательств. Соответственно, странной выглядит логика возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации или муниципального образования на основании федеральных законов.

Подобной аргументации придерживаются авторы, обосновывающие необходимость правовой защиты принципа самостоятельности бюджетов, гарантированного ст. 31 БК РФ[216]. Аналогичным образом Высший Арбитражный Суд Российской Федерации указывал, что при применении статьи 72 Конституции Российской Федерации, абзаца шестого пункта 1 статьи 85 БК РФ (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 г.) судам необходимо исходить из того, что отнесение вопросов социальной защиты, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации означает право субъекта Российской Федерации установить меры социальной поддержки дополнительно к мерам, предусмотренным федеральным законодательством, с принятием обязательств по их финансированию за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Положения БК РФ о совместном финансировании расходов на указанные цели не могут быть расценены как допускающие установление Российской Федерацией льгот с возложением обязанности по их финансированию на субъект Российской Федерации за счет собственных доходов последнего. Возложение этой обязанности по финансированию льгот означает передачу осуществления отдельных государственных полномочий на другой уровень власти, что должно сопровождаться одновременной передачей необходимых финансовых средств нижестоящим бюджетам в форме субвенций[217].

---

[216] См. Братко Т. Д. Принцип самостоятельности бюджетов как правовая основа для разрешения споров о недостаточном финансировании переданных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2016. № 3. С. 74–87.

[217] О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 (с посл. изм. от 28 мая 2019 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. № 8.

В связи с этим наиболее оптимальным видится формулирование такого качества правового регулирования в сфере социального обеспечения, которое гарантирует возникновение расходного обязательства только на том уровне, на котором принят соответствующий нормативный правовой акт.

Следует отметить, что в последнее время подобный подход находит свое отражение в законодательстве. Так, законодатель начинает отказываться от передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий в сфере социального обеспечения, исключает закрепление на уровне федеральных законов обязанностей по осуществлению расходов на социальное обеспечение за счет бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов. Например, Федеральным законом от 6 декабря 2021 г. № 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»[218] была исключена передача полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации по назначению и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, а Федеральным законом от 21 ноября 2022 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»[219] из системы государственных пособий, установленных на федеральном уровне, было исключено пособие на ребенка, которое подлежало выплате за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Исходя из изложенных подходов, представляется, что 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 расход-

---

[218] 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» : федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 409-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 50 (Часть III). Ст. 8416.

[219] О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» : федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 455-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 48. Ст. 8322.

ного обязательства соответственно субъекта Российской Федерации или муниципального образования. С учетом того, что финансовому обеспечению реализации этих полномочий служат средства, предоставляемые в форме субвенций (как формы межбюджетных трансфертов, предусматривающей возможность использования соответствующих средств бюджета исключительно на цели реализации переданных полномочий), можно говорить о том, что в данном случае органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления фактически становятся участниками бюджетного процесса в части исполнения вышестоящего бюджета и обеспечивают исполнение расходных обязательств вышестоящего публично-правового образования. В связи с этим перспективной представляется разработка идей о переформатировании межбюджетных отношений в целях исключения случаев, когда, например, один и тот же нормативный правовой акт в сфере социального обеспечения рассматривается одновременно как основание возникновения расходного обязательства по предоставлению субвенций нижестоящему бюджету, так и как основание возникновения непосредственного расходного обязательства на социальное обеспечение.

Важно обратить внимание, что Р. В. Ткаченко обосновывает выделение бюджетного регулирования в качестве самостоятельного комплексного института финансового права, включающего в себя правовые нормы, регулирующие общественные отношения по распределению и перераспределению расходных полномочий между органами публичной власти[220]. Представляется, что дальнейшее изучение и развитие идей об этом правовом институте позволит разрешить обозначенные выше проблемы правового регулирования.

На основании изложенного представляется возможным выделить следующие требования к качеству правового регулирования в сфере социального обеспечения в его взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием:

---

[220] См. Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование как комплексный правовой институт финансового права // Lex russica. 2022. № 4. С. 86–97.

– 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 положения, 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.

Необходимость законодательного закрепления указанных требований подводит к мысли о том, что развиваемые в юридической науке идеи о принятии «Социального кодекса Российской Федерации» являются обоснованными. Тем не менее, представляется необходимым отметить, что важна не столько «кодификация» законодательства в сфере социального обеспечения путем объединения в один законодательный акт большого массива правовых положений, касающихся социального обеспечения, сколько более важным видится принятие федерального закона, регулирующего вопросы, традиционно включаемые в общую часть права социального обеспечения как отрасли права. Именно посредством принятия такого федерального закона возможно законодательное закрепление общего понятийного аппарата в сфере социального обеспечения, урегулирование общих вопросов разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере социального обеспечения, закрепление положений, касающихся роли органов местного самоуправления при решении и регулировании вопросов в

сфере социального обеспечения, установление единых требований к правовому регулированию в области социального обеспечения, обеспечивающих его необходимую синхронизацию с бюджетным законодательством. В связи с этим представляется спорной позиция О. С. Забраловой о трудности выделения общей части социального кодекса в связи «казуальным характером социального законодательства»[221].

Подводя итог изложенному, можно прийти к выводам о том, что именно посредством принятия (издания) законов и иных нормативных правовых актов в основном обеспечивается правовое оформление публичной потребности, требующей осуществления расходов бюджета, соответственно, законы и иные нормативные правовые акты являются основаниями возникновения расходных обязательств, в том числе расходных обязательств на социальное обеспечение.

Следует констатировать отсутствие в законодательстве положений, позволяющих определить, какие законы и иные нормативные правовые акты могут быть признаны основаниями возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение. В связи с этим следует внедрить требования, характеризующие качество правового регулирования в сфере социального обеспечения во взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием: основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение соответствующего публично-правового образования могут являться только принятые соответствующим публично-правовым образованием законы или решения представительного органа местного самоуправления, включающие в себя положения, определяющие или позволяющие определить размер средств, подлежащих предоставлению из бюджета, а также определяющие форму расходов бюджета.

[221] Забралова О. С. Правовое регулирование механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 6. С. 32.

2.3. Договоры и соглашения как основания возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение

Как следует из законодательного определения понятия «расходные обязательства», к числу оснований их возникновения отнесены договоры и соглашения. Таким образом, бюджетное законодательство России не осталось в стороне от тенденции применения договорной формы регулирования общественных отношений, которая в системе внутригосударственного права долгое время была более характерна для частного права, однако в последнее время получила свое распространение в публично-правовой сфере[222].

Правовое закрепление возможности возникновения расходных обязательств в связи с заключением договоров (соглашений) ставит задачу выяснения бюджетно-правовой природы таких договоров (соглашений). При этом следует оговориться, что настоящее исследование не преследует цели выяснить разницу между понятиями «договор» и «соглашение». Их сходство, проявляющееся в юридическом оформлении конкретных вопросов в результате волеизъявления нескольких равноправных субъектов, позволяет рассматривать эти понятия в контексте настоящего исследования как синонимы.

БК РФ не допускает возникновение расходных обязательств в результате издания (принятия) ненормативных (индивидуальных) правовых актов. Это доказывает, что законы и иные нормативные правовые акты как основания возникновения расходных обязательств носят публично-правовой, нормативный и абсолютный характер, что соответствует сформулированным в настоящем исследовании признакам расходных обязательств. Однако, применительно к договорам (соглашениям) БК РФ не содержит четкого регулирования по этому вопросу, несмотря на то, что с точки зрения правовой природы расходного обязательства значимо, чтобы оно было обусловлено не любым договором, а содержащим нормативные предписания, направленные на удовлетворение публичных потребностей.

---

[222] См. Кривошеев Е. В. Договоры как источники публичного права // Правовая парадигма. 2018. Т. 17. № 1. С. 74–78.

В юридической науке выделяются публично-правовые договоры как источники публичного права, которые являются основанием для возникновения, изменения или прекращения публичных общественных отношений. Отдельными авторами такие договоры подразделяются на нормативные (устанавливающие обязательные правила поведения общего характера по поводу организации и осуществления публичной власти) и ненормативные (возникающие в ходе реализации правовых норм по поводу организации и осуществления публичной власти (между публичными субъектами), по поводу реализации каких-либо публично-правовых прав или обязанностей)[223].

В отличие от них частно-правовые договоры осуществляют индивидуальное правовое регулирование в ходе правоприменения, то есть они служат механизмом реализации нормативных предписаний в отношении частных субъектов. Такое регулирование не может существовать самостоятельно и в отрыве от нормативных актов[224]. Соответственно, договор, не обладающий признаками нормативности (как акт индивидуального правового регулирования), может предусматривать обязанность выплаты денежных средств из бюджета конкретному субъекту только как констатирующее решение, принятое в результате правоприменения после выполнения нормативных условий. То есть такой договор является основанием возникновения денежного, а не расходного обязательства.

Из изложенного можно сделать вывод о том, что допустимым основанием возникновения расходных обязательств могут являться только публично-правовые нормативные договоры.

Публично-правовые договоры классифицируются на международные и внутригосударственные. Среди внутригосударственных договоров Конституция Российской Федерации выделяет договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 11), дого-

---

[223] Мадьярова А. В. Договоры в муниципальном праве // СПС КонсультантПлюс, 2007. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

[224] См. Решетов Ю. С. Нормативное и индивидуальное правовое регулирование // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2 (20). С. 17–22.

воры, регулирующие отношения автономного округа с краем или областью, в состав которых входит автономный округ (ч. 4 ст. 66), а также предусматривает возможность заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления друг другу части полномочий (ст. 78). Конкретизация данных конституционных положений содержится в Федеральном законе № 414-ФЗ, что, исходя из предмета данного закона, является еще одним доказательством публично-правовой природы этих договоров.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает возможность заключения соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района о передаче осуществления части полномочий (ч. 4 ст. 15).

Указанные договоры (соглашения) касаются реализации публичных полномочий, то есть деятельности в публичных интересах, носят нормативный характер и предполагают, в частности, возникновение отношений, связанных с предоставлением средств бюджета субъектам международного права, либо связанных с предоставлением межбюджетных трансфертов. Нет сомнений, что в результате их заключения возникают расходные обязательства.

Однако, ст. 84–86 БК РФ не содержат конкретных отсылок к приведенным конституционным положениям и федеральным законам, регулирующим отношения, связанные с организацией публичной власти в Российской Федерации, и предусматривают в качестве основания возникновения расходных обязательств следующие договоры (соглашения):

– договоры (соглашения) при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

– договоры (соглашения) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в частях 1 и 5 ст. 44 Федерального закона № 414-ФЗ;

– договоры (соглашения) по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления.

Представляется, что существующие в бюджетном законодательстве формулировки требуют корректировки, поскольку закрепленные в ст. 84–86 БК РФ виды договоров (соглашений) не в полной мере учитывают положения законодательства, регулирующего отношения, связанные с организацией публичной власти в Российской Федерации, в частности, касающиеся видов договоров (соглашений), которые могут заключаться органами публичной власти.

Некоторыми авторами приводится обоснование возможности возникновения расходных обязательств на основании государственных (муниципальных) контрактов[225], трудовых договоров[226]. Однако данный подход не учитывает, что сама по себе публичная потребность, вызвавшая необходимость заключения государственного (муниципального) контракта, на момент его заключения уже сформулирована в нормативном правовом акте, который в данном случае и обусловливает соответствующее расходное обязательство. Аналогичным образом, расходы, возникающие из трудовых отношений с государственными органами, органами местного самоуправления, казенными учреждениями, обусловлены положениями законодательства, определяющими правовой статус работодателя, устанавливающим его штатную численность, а также регулирующими систему оплаты труда.

В качестве исключения из этого правила Ю. В. Пятковская указывает государственные контракты по привлечению для финансирования дефицита бюджета временно свободных денежных средств третьих лиц, поскольку именно они порождают расходы бюджета по обслуживанию государственного долга[227]. Тем не менее

---

[225] См. Голубев А. В. Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат. С. 15.

[226] См. Клишина М. А. Составление проекта бюджета: проблемы и перспективы // Финансовое право. 2006. № 3. С. 6.

[227] Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации. С. 142.

важно обратить внимание, что привлечение заимствований осуществляется не произвольно, а на основании соответствующих программ заимствований, которые определяют объемы привлечения средств в бюджет и объемы погашения долговых обязательств. Данные программы заимствований являются приложением к закону (решению) о бюджете, соответственно являясь нормативной основой заключения подобного рода государственных контрактов (ст. 108–110[2] БК РФ).

Ю. В. Пятковская приводит данные о том, что в 2015–2016 гг. в ряде субъектов Российской Федерации в реестры расходных обязательств включались в качестве правового основания возникновения расходных обязательств государственные контракты, а также служебные контракты и трудовые договоры. В реестре расходных обязательств Российской Федерации на 2015 г. доля расходных обязательств, обусловленных служебными контрактами или трудовыми договорами составляла 18,15%[228].

Анализ реестра расходных обязательств Российской Федерации на 2022 г. и плановый период 2023–2024 гг. и сводного реестра расходных обязательств субъектов Российской Федерации[229] показал, что в качестве оснований осуществления отдельных расходов продолжают указываться, например, служебные контракты или трудовые договоры. Вместе с тем в структуре реестра также приводится нормативное основание для заключения таких договоров. Каждое расходное обязательство в реестре так или иначе обусловлено законом или иным нормативным правовым актом, либо публично-правовым договором. Аналогичным образом сформирован реестр расходных обязательств на 2023 г.

Представляется, что устранение указанных проблем на практике явилось результатом работы контрольно-счетных органов, которые многократно указывали на необходимость именно нормативного установления расходных обязательств[230].

---

[228] Там же. С. 143.

[229] Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». [Электронный ресурс]. URL: https://budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Конституционные-гарантии (дата обращения: 30.11.2022).

[230] См. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации). [Электронный ресурс]. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/bb9/bb955e16ddbb60ce8a85a7be0d45f604.pdf (дата обращения: 10 марта 2023 г.); Информация по результатам проведенной экспертизы проекта закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ПЗ-620). [Электронный ресурс]. URL: http://irksp.ru/?page_id=10063 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

Необходимость указания именно нормативных актов как оснований осуществления расходов в реестрах расходных обязательств отмечает Министерство финансов Российской Федерации[231].

Вместе с тем, действующая редакция БК РФ дает возможность трактовать его расширительно, относя к числу оснований возникновения расходных обязательств договоры (соглашения), которые не носят нормативного характера.

Более того, на сегодняшний момент БК РФ напрямую предусматривает возможность возникновения расходных обязательств в результате заключения договоров (соглашений) от имени публично-правового образования казенным учреждением.

Казенное учреждение является типом государственного или муниципального учреждения, правовое положение которого определено в ГК РФ (ст. 123[21], 123[22]). Ст. 161 БК РФ определяет лишь особенности правового положения казенных учреждений, регламентируя главным образом вопросы финансового обеспечения их деятельности за счет средств бюджета. Однако, вопросы заключения договоров (соглашений) казенными учреждениями не нашли закрепления в бюджетном законодательстве, несмотря на то, что регулирование этих вопросов хоть как-то могло бы обосновать выделение соответствующего основания возникновения расходных обязательств (в отличие от этого, например, БК РФ регулирует заключение соглашений с бюджетными и автономными учреждениями, предметом которых является предоставление субсидий, однако такие соглашения в качестве оснований возникновения расходных обязательств в ст. 84–86 БК РФ не поименованы).

В связи с изложенным для определения правовой природы договоров (соглашений), которые заключаются казенными учреждениями, требуется обращение именно к гражданскому законодательству.

Это также можно подтвердить тем, что в большинстве случаев контрагентом по договорам (соглашениям), заключенным казенным учреждением, выступают лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса (перечень участников

---

[231] Методические рекомендации по составлению реестров расходных обязательств главных распорядителей средств федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2020/07/main/Metodika_po_sostavleniu_RRO_2021-2023.docx (дата обращения: 6 апреля 2023 г.).

бюджетного процесса закреплен в статье 152 БК РФ), и в силу статьи 1 БК РФ такие отношения не могут рассматриваться в качестве бюджетных.

Гражданско-правовой статус казенных учреждений обусловливает применение в отношении заключаемых ими договоров ст. 420 ГК РФ, которая определяет договор как соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. Соответственно, такие договоры носят частный характер, что свидетельствует о том, что в этом случае в БК РФ игнорируется важнейшее условие существования расходных обязательств – их направленность на удовлетворение публичных потребностей (в результате заключения гражданско-правовых договоров удовлетворяются частные потребности, что соответствует самой природе гражданско-правовых отношений).

Представляется, что частная потребность и публичная потребность могут совпадать, если это обусловлено правовым статусом участника гражданско-правовых отношений. Соответственно, чтобы говорить об удовлетворении публичных потребностей в результате заключения гражданского-правового договора, необходимо определить, в рамках решения каких публичных задач заключен такой договор, заключен ли он компетентным органом (должностным лицом), чем обосновывается необходимость финансового обеспечения такого договора за счет средств бюджета. Ответы на эти вопросы содержатся в нормативных правовых актах и публично-правовых договорах, которые обеспечивают нормативное регулирование общественных отношений. Схожие аргументы приводит В. А. Яговкина, критикуя предложения о выделении в качестве вида расходных обязательств договорных обязательств по предоставлению субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного или муниципального задания и на иные цели, поскольку расходы бюджета в этом случае фактически имеют не договорную основу, а обусловлены положениями нормативных правовых актов, регулирующих вопросы предоставления соответствующих субсидий[232].

[232] См. Яговкина В. А. Субсидии государственным (муниципальным) учреждениям на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Финансовое право. 2018. № 6. С. 24–27.

Обращает на себя внимание ч. 11 ст. 161 БК РФ, согласно которой положения этой статьи распространяются на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы) и органы управления государственными внебюджетными фондами с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации, устанавливающих полномочия указанных органов. Более того, ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ напрямую закрепляет, что органы местного самоуправления являются муниципальными казенными учреждениями.

Это подталкивает к выводу о том, что в существующей редакции БК РФ фактически закрепляет возможность придания публичного характера (как заключаемым для удовлетворения публичных потребностей) любым гражданско-правовым договорам казенного учреждения (включая государственные органы и органы местного самоуправления). Такое понимание прослеживается в правоприменительной практике[233].

Однако при таком подходе не обеспечивается возможность законодательного (представительного) органа, как обладающего исключительными полномочиями по утверждению бюджета, определять направления расходования бюджета в рамках проводимой социально-экономической и финансовой политики соответствующего публично-правового образования. Соответственно, решение об осуществлении расходов только на основании договора казенного учреждения (в отсутствие нормативных правовых актов, определяющих публичные потребности, для удовлетворения которых заключаются такие договоры, и уполномочивающих казенные учреждения на заключение таких договоров) противоречит сути расходов бюджета и нарушает порядок исполнения бюджета по расходам.

На основании изложенного представляется, что БК РФ нуждается в корректировке в части закрепления того, что основанием возникновения расходных обязательств могут являться только нормативные договоры публично-правового ха-

[233] См. Решение Арбитражного суда Калининградской области от 6 сентября 2018 г. по делу № А21-4949/2018, решение Арбитражного суда Калининградской области от 29.10.2019 по делу № А21-5466/2019 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

рактера: 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, регулирующих 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. Соответствующие изменения необходимо внести в ст. 84–86 БК РФ.

Изложенные общие подходы относимы к расходным обязательствам на социальное обеспечение.

В настоящее время действуют различные международные договоры Российской Федерации, которые обусловливают возникновение расходных обязательств на социальное обеспечение. Например гарантии осуществления пенсионного обеспечения граждан иностранных государств, проживающих на территории Российской Федерации, за счет средств бюджетов Российской Федерации предусмотрены соглашениями с Грузией[234], Республикой Молдова[235].

Обращает на себя внимание требование о ратификации в форме федерального закона международных договоров Российской Федерации, вытекающее из ст. 105 Конституции Российской Федерации, которое является условием вступления в силу отдельных международных договоров. Согласно ст. 15 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»[236] ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых

---

[234] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, заключенное 16 мая 1997 г. в г. Москве // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 33. Ст. 3194.

[235] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, заключенное 10 февраля 1995 г. в г. Москве // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 7. Ст. 494.

[236] О международных договорах Российской Федерации : федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (с посл. изм. от 8 декабря 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом. Представляется обоснованным исходить из того, что в результате заключения международных договоров, предусматривающих установление мер социального обеспечения, возникает потребность в осуществлении расходов бюджета и соответственно во внесении соответствующих изменений в закон о бюджете, в связи с чем такие договоры всегда должны подлежать ратификации.

В этом случае обеспечивается соблюдение требований об исключительности законодательного регулирования вопросов социального обеспечения, выделенное в настоящем исследовании как качество, характеризующее легальность правового регулирования социального обеспечения во взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием.

Представляется, что справедливо распространить на такие международные договоры все требования, характеризующие качество правового регулирования социального обеспечения, которые приведены в параграфе 2.2 настоящего исследования. При заключении международных договоров следует обеспечивать включение в них положений, определяющих или позволяющих определить размер средств, подлежащих предоставлению из бюджета. Следует обеспечивать такое международно-правовое регулирование, чтобы реализация международно-правовых обязательств в области социального обеспечения не допускала возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не имеющих в силу национального законодательства правовых возможностей выражения мнения относительно возлагаемых на эти публично-правовые образования обязанностей. Следует также увязывать международно-правовое регулирование с бюджетно-правовым регулированием, создавая необходимые механизмы реализации международно-правовых обязательств в области социального обеспечения. Указанные требования возможно закрепить в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации».

В целом похожий подход применим к договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ст. 50 Федерального закона № 414-ФЗ предусмотрено участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в утверждении таких договоров.

Следует отметить, что договорная форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации широко применялась в 1990-е гг. Однако, с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[237] все подобные договоры прекратили свое действие.

В 2007 г. на десятилетний срок был заключен и утвержден Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан[238], действие которого в настоящий момент прекращено.

Таким образом, в настоящее время такая форма правового регулирования в практике отсутствует. Тем не менее, в случае возникновения необходимости в заключении подобных договоров, которыми будет предусмотрено установление мер социального обеспечения, представляется оправданным исходить из сформулированных ранее требований к правовому регулированию социального обеспечения во взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием.

Аналогичные подходы справедливы и для договоров, регулирующих отношения автономного округа с краем или областью, в состав которого входит авто-

---

[237] О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (часть 2). Ст. 2709.

[238] Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан : федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 3996; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. [Электронный ресурс]. URL: https://tatarstan.ru/documents/polnomochia.htm (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

номный округ. Так, в силу ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 414-ФЗ законом субъекта Российской Федерации утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации. В настоящий момент такая форма договорного регулирования актуальна только в двух случаях – действуют договор между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации[239] и Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа[240]. Анализ их содержания показал, что вопросы социального обеспечения в них не затрагиваются.

Иным образом построено регулирование соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления друг другу части полномочий. Ст. 51 Федерального закона № 414-ФЗ предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, данному Федеральному закону и иным федеральным законам. Соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти всех субъектов Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым

---

[239] Об утверждении Договора между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации : закон Архангельской области от 20 июня 2014 г. № 138-9-ОЗ (с посл. изм. от 28 марта 2022 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. 2014. № 9.

[240] О договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа : Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 октября 2004 г. № 38-ЗАО. [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=163009892&page=1&rdk=0#I0 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

актам субъекта Российской Федерации. Такие соглашения подписываются руководителями федеральных органов исполнительной власти и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации.

Согласно сведениям из реестра соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий[241] в настоящее время в качестве действующих указаны 36 соглашений между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче последним исполнения части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, а также по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно[242].

В результате заключения подобных соглашений возникают расходные обязательства следующего характера:

– по предоставлению субвенций соответствующему бюджету на реализацию переданных полномочий (в приведенных в качестве примеров соглашениях возникает расходное обязательство федерального бюджета по предоставлению бюджету субъекта Российской Федерации субвенций);

– по непосредственному выполнению переданных полномочий (в приведенных примерах – обязанность субъектов Российской Федерации обеспечить предоставление соответствующих мер социального обеспечения – путевок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда соответствующим категориям граждан).

---

[241] Реестр соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий. [Электронный ресурс]. URL: http://pravo-minjust.ru (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

[242] Однако данная информация представляется не в полной мере достоверной, поскольку, например, в качестве действующего указано подобное соглашение с Правительством Иркутской области. Вместе с тем данное соглашение прекратило свое действие по инициативе Иркутской области с 1 января 2015 г. (см. О признании утратившими силу отдельных правовых актов Правительства Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 10 марта 2015 г. № 70-пп // Областная. 2015. 1 апреля).

Однако, важно отметить, что правила заключения и вступления в силу таких соглашений не предполагают участия законодательных (представительных) органов государственной власти[243]. Соответственно, в данном случае вновь возникает ситуация, когда не обеспечивается мнение «народного представительства» как относительно механизма реализации мер социального обеспечения (законодатель, устанавливая меры социального обеспечения изначально определил механизм их реализации на федеральном уровне, однако, в результате заключения подобных соглашений воля законодателя фактически игнорируется и он ставится перед фактом необходимости выделения средств федерального бюджета не на предоставление мер социального обеспечения, а на субвенции бюджету субъекта Российской Федерации), так и относительно возможности включения соответствующих расходов в бюджет субъекта Российской Федерации (полученные в форме субвенции средства могут расходоваться только на реализацию переданных полномочий, в связи с чем роль парламента в данном случае сводится исключительно к техническому включению и утверждению распределения соответствующих расходов в бюджете). В этой связи представляется целесообразным повторить тезис о том, что в отношениях, связанных с реализацией переданных полномочий, органы, которым такие полномочия переданы, фактически становятся участниками бюджетного процесса в части исполнения не своего бюджета и обеспечивают исполнение расходных обязательств публично-правового образования, органы которого передали свои полномочия.

Следует обратить внимание, что в юридической науке соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий рассматриваются в качестве вида административного договора[244], поскольку такие соглашения касаются только одной ветви государственной

---

[243] О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий : постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 (с посл. изм. от 9 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 50. Ст. 5953.

[244] Мелехова А. Ю. Виды административных договоров // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 70.

власти[245]. Соответственно, при заключении подобных соглашений не должно происходить задействование межбюджетных механизмов. Если исходить из того, что в рамках договорного регулирования, один орган исполнительной власти сменяет другой орган, то соответствующим образом он должен получать вытекающие из существа переданных полномочий права и обязанности, связанные с использованием средств бюджета. Представляется, что в данном случае не должно происходить вмешательство законодательных (представительных) органов государственной власти в процесс заключения таких соглашений, интерес которых должен ограничиваться только тем, чтобы установленные законодательным актом полномочия выполнялись в полном объеме, а вопрос, кем и на каком уровне эти полномочия выполняются, в силу ст. 78 Конституции Российской Федерации должен оставаться прерогативой исполнительной власти.

В полной мере приведенные суждения относимы к соглашениям между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района о передаче осуществления части полномочий.

В силу ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ реализация переданных полномочий обеспечивается за счет межбюджетных трансфертов. Обращает на себя внимание только то обстоятельство, что в данном случае средства из одного бюджета в другой предоставляются не в форме субвенции, а в форме иных межбюджетных трансфертов (ст. 142^4, 142^5 БК РФ). В отличие от регулирования субвенций, которые служат источником финансирования переданных государственных полномочий (ст. 133, 138^2, 138^5, 138^5 БК РФ), в отношении иных межбюджетных трансфертов из местных бюджетов БК РФ не предусматривает жесткой целевой увязки их использования исключительно на реализацию переданных полномочий.

Подводя итог изложенному, возможно прийти к следующим выводам.

С учетом признака нормативности расходного обязательства основаниями возникновения расходных обязательств могут являться только нормативные пуб-

[245] Жданов А. Ф. Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегирований полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 36.

лично-правовые договоры. В соответствии с действующим законодательством к таким договорам (соглашениям) относятся: 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, регулирующих 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.

Все перечисленные виды публично-правовых договоров могут являться основаниями возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение.

Сформулированные в параграфе 2.2 настоящего исследования требования к нормативным правовым актам как основаниям возникновения расходных обязательств в полной мере могут быть распространены на договоры (соглашения). Соответственно, применительно к договорам (соглашениям) представляется возможным сформулировать следующие требования к качеству правового регулирования в сфере социального обеспечения в его взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием:

– 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.

При этом следует учесть, что закрепленная в действующем законодательстве модель заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления друг другу части полномочий, соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района о передаче осуществления части полномочий не позволяет в полной мере распространить на такие соглашения указанные выше требования, в связи с чем обоснованно рассмотреть вопрос о переформатировании межбюджетных отношений в Российской Федерации с той целью, чтобы такие соглашения не влияли на бюджетные отношения и носили не финансово-правовой, а исключительно организационный характер внутри единой иерархической системы – единой системы исполнительной 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

3.1. Особенности правовой регламентации процесса использования средств бюджета, являющихся расходами бюджета на социальное обеспечение

Стадия исполнения бюджета включает в себя множество правоотношений, на данной стадии бюджетного процесса обеспечивается участие различных субъектов, обладающих публичными функциями. В частности, различаются правоотношения в сфере обеспечения исполнения бюджета, которые носят строго публично-правовой характер, одной из сторон таких правоотношений выступает высший исполнительный орган соответствующего публично-правового образования, выделяются правоотношения по организации исполнения бюджета, обязательной стороной которых выступает финансовый орган. Многообразие операций, осуществляемых в рамках казначейского обслуживания исполнения бюджета, представляют собой правоотношения, возникающие между органом, осуществляющим казначейское обслуживание, и другими участниками бюджетного процесса, в этих отношениях осуществляется непосредственное взаимодействие с конечными получателями средств из бюджета, в том числе с юридическими и физическими лицами, когда в результате расчетных операций средства бюджета поступают в распоряжение таких лиц.

Как отмечает Д. Л. Комягин, правоотношения по исполнению бюджета, характеризуясь публичным методом правового регулирования, вплотную граничат с гражданскими правоотношениями. Именно на стадии исполнения бюджета происходит переход денежных средств из собственности (или в собственность) публично-правового образования[246].

---

[246] Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета как стадия бюджетного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Д.Л. Комягин. М., 2005. С. 3.

Применительно к расходам бюджета в контексте настоящего исследования концептуальный интерес представляют те правоотношения, возникающие на стадии исполнения бюджета, в результате которых происходит непосредственное финансовое обеспечение публичных потребностей, то есть отношения, возникающие на стыке бюджетных правоотношений и правоотношений в других сферах, в частности в сфере социального обеспечения.

Центральная роль в исполнении бюджета по расходам отводится получателю бюджетных средств, являющемуся участником бюджетного процесса и выполняющему бюджетные полномочия, установленные ст. 162 БК РФ. Получателем бюджетных средств является орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета[247].

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением. Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с распоряжениями и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий и осуществлением мер безопасности в

[247] Получателя бюджетных средств как участника бюджетного процесса следует отличать от конечного получателя средств из бюджета, который участником бюджетного процесса не является (также конечный получатель средств из бюджета не всегда совпадает с понятием «получатель средств из бюджета», определение которого закреплено в ст. 6 БК РФ, в настоящем исследовании «конечный получатель средств из бюджета» понимается так, как это указано в параграфе 1.2 настоящего исследования). Это справедливо также с той точки зрения, что даже в отношениях, возникающих по поводу предоставления межбюджетных трансфертов, публичный орган, выступающий на стороне получателя межбюджетных трансфертов, формально соответствуя определению бюджетно-правового понятия «получатель бюджетных средств», не может им являться на ином уровне бюджетной системы, чем это предусмотрено его правовым статусом. Согласно действующему законодательству статус получателя бюджетных средств определяется в соответствии с компетенцией соответствующих органов, действующих от имени публично-правового образования на данном уровне бюджетной системы.

отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, в соответствии с распоряжениями (ч. 3, 4 ст. 219 БК РФ).

Из этого следует, что получателем бюджетных средств в отношениях, связанных с осуществлением расходов бюджета на социальное обеспечение, выступает орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, которое наделено полномочиями по реализации мер социального обеспечения.

Поскольку, исполнение бюджета является стадией бюджетного процесса, на которой завершается процесс использования денежных средств бюджета, на этой стадии расходные обязательства, превратившиеся в бюджетные обязательства после утверждения закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, трансформируются в денежные обязательства, представляющие собой обязанности публично-правового образования предоставить средства бюджета конкретно определенному субъекту.

Денежные обязательства в рамках осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение возникают в результате применения законодательства о социальном обеспечении органом, наделенным полномочиями по реализации мер социального обеспечения, совпадающим с получателем бюджетных средств. Обязанностью получателя бюджетных средств является документальное оформление права физического или юридического лица на получение средств из бюджета. Соответствующие документы подтверждают возникновение денежных обязательств. Например, перечень таких документов в отношении федерального бюджета определен Министерством финансов Российской Федерации[248].

В основе возникновения денежных обязательств лежат различные механизмы, включающие в себя различные юридические факты и юридические со-

[248] См. Приложение № 3 к Порядку учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета территориальными органами Федерального казначейства, утвержденному приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 октября 2020 г. № 258н (с посл. изм. от 19 сентября 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 10 декабря 2020 г. № 0001202012100021.

ставы. Так, например, в рамках предоставления мер социального обеспечения в денежной форме (в виде пенсий, пособий, компенсационных и иных социальных выплат) кредитором в рамках денежного обязательства является конкретный человек, который соответствует категории получателей соответствующей меры социального обеспечения, и в отношении которого в рамках установленной процедуры принято решение об установлении права данного лица на получение меры социального обеспечения. Соответственно, в основе возникновения такого денежного обязательства перед конкретным лицом – получателем меры социального обеспечения лежит установление его права на получение меры социального обеспечения.

При реализации мер социального обеспечения в натуральной форме денежные обязательства возникают уже не перед лицом, признанным получателем меры социального обеспечения, а перед субъектами, обеспечивающими предоставление таких мер – перед поставщиками товаров, работ, услуг, передаваемых (предоставляемых) получателям мер социального обеспечения. Такие денежные обязательства, могут возникать в рамках механизмов:

– осуществления закупок товаров, услуг, работ получателем бюджетных средств (например, приобретение получателем бюджетных средств лекарств, санаторно-курортных путевок и т.п. для последующей передачи получателям мер социального обеспечения);

– фактического предоставления товаров или оказания услуг, выполнения работ в пользу получателей мер социального обеспечения (например, при льготном проезде на общественном транспорте, предоставлении скидок на оплату товаров).

Кроме того, при предоставлении социальных услуг за счет средств бюджета денежные обязательства возникают в силу потребности в предоставлении таких услуг. Например, в ст. 23 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 442-ФЗ) предусмотрена обязанность создания организаций социального обслуживания в субъектах Российской Федерации с учетом методических рекомендаций по расчету потребностей субъектов Российской Федерации в

развитии сети организаций социального обслуживания. Такие организации социального обслуживания создаются в организационно-правовой форме государственных учреждений (в том числе бюджетных и автономных). Сам факт существования таких государственных учреждений, цель деятельности которых заключается в осуществлении социального обслуживания граждан, порождает необходимость финансирования такой деятельности и вводит в действие механизм финансового обеспечения государственных заданий для таких учреждений.

На стадии исполнения бюджета в зависимости от механизма реализации мер социального обеспечения главное значение приобретает форма расходов бюджета (в действующем законодательстве – форма бюджетных ассигнований).

Это обусловлено тем, что в конечном итоге операция по перечислению средств из бюджета конкретному получателю осуществляется в соответствии с установленной классификацией операций сектора государственного управления[249], являющейся частью бюджетной классификации (ст. 18, 23[1], 165 БК РФ).

Получатель бюджетных средств, осуществляет учет денежного обязательства в соответствии с классификацией расходов бюджета, подтверждает данное обязательство в случае его соответствия всем критериям отнесения к расходам бюджета (в том числе с точки зрения его соответствия ведомственной принадлежности, функциональной направленности). Санкционирование оплаты денежного обязательства производится при документальном подтверждении возникновения денежного обязательства и подтверждения его соответствия бюджетной классификации. В конечном итоге расходная операция производится по соответствующему коду.

Все это служит гарантиями соблюдения принципов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе важнейшего принципа адресного и целевого характера бюджетных средств. Именно при соотнесении произведенной расходной операции с бюджетной классификацией, в частности, по форме расходов бюджета, возможно установить, во-первых, действует ли получатель бюджетных средств в

[249] Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 ноября 2017 г. № 209н (с посл. изм. от 08 сентября 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 13 февраля 2018 г. № 0001201802130030.

пределах своих полномочий и целей осуществления соответствующих расходов, во-вторых, имеет ли право лицо, которому предоставлены средства из бюджета в качестве конечного получателя, на получение таких средств (соблюдены ли требования как бюджетного, так и иного отраслевого законодательства[250]).

В этой связи следует обратить внимание, что в ходе развития бюджетной системы России БК РФ претерпел существенные изменения, многие из которых свелись не только к формализации и совершенствованию бюджетного процесса, но и к регулированию различных вопросов финансового обеспечения нужд государства, в том числе детализации содержания форм расходов бюджета (форм бюджетных ассигнований).

Как отмечает Н. В. Васильева, с принятием Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» фактически в БК РФ были смещены акценты от «управления бюджетными ресурсами» на «управление результатами»[251].

С принятием данного Федерального закона была заложена тенденция к детализированной регламентации в БК РФ и принимаемых на его основе нормативных правовых актах различных аспектов использования бюджетных средств, что отражается на стадии исполнения бюджета по расходам. Следует подчеркнуть проникновение бюджетного права в другие правовые институты (отрасли), некое доминирование его над нормами других отраслей права.

Такая концепция может быть справедливой в отдельных случаях правового регулирования расходов бюджета. Так, ранее в настоящем исследовании предло-

---

[250] Это корреспондирует п. 1 ст. 265 БК РФ, согласно которому государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета.

[251] Васильева Н. В. О некоторых проблемах составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Академический юридический журнал. 2008. № 2. С.22.

жен подход к выделению форм расходов бюджета, в частности, предложено учитывать характер содержания правоотношений по использованию средств бюджета при исполнении бюджета. Предложено при выделении форм расходов бюджета учитывать, что в некоторых правоотношениях активной обязанности публично-правового образования предоставить средства бюджета корреспондирует обязанность конечного получателя средств бюджета направить их на определенные цели. Соответственно, фактически средства бюджета в указанной форме расходов бюджета считаются «использованными» только после направления конечным получателем средств из бюджета денежных средств на указанные цели (можно говорить о том, что органы публичной власти в этом случае как бы «делегируют» свои полномочия по осуществлению расходов бюджета частному субъекту, поскольку в этом случае целью осуществления расходов бюджета является не предоставление средств конечному получателю средств бюджета, а финансовое обеспечение конкретных мер, например, обеспечение оплаты труда работников получателя субсидии из бюджета). В этом случае бюджетно-правовые требования к порядку использования средств бюджета конечным получателем являются логичными.

Тем не менее, преследуя цели обеспечения соблюдения принципов бюджетной системы при регламентации использования средств бюджета, БК РФ фактически расширил предмет своего регулирования и начал регулировать общественные отношения, которые соотносятся с предметом правового регулирования других отраслей права и законодательства.

Так, например, именно в БК РФ, а не в ГК РФ или федеральном законе, регулирующем статус государственных и муниципальных учреждений, было введено понятие государственного (муниципального) задания, установлены принципы его формирования как документа, характеризующего объем, перечень, качество и условия оказания государственных (муниципальных) услуг. Именно БК РФ выступает правовой основой для принятия Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования нормативного

правового акта, определяющего порядок формирования государственного (муниципального) задания.

Несмотря на то, что в БК РФ государственное (муниципальное) задание закрепляется как бюджетно-правовой инструмент (как инструмент определения размера бюджетных средств, выделяемых государственному (муниципальному) учреждению, и инструмент контроля использования соответствующих бюджетных средств), на практике государственное (муниципальное) задание выступает фактическим ориентиром для всей текущей деятельности учреждения и критерием оценки деятельности учреждения не только с точки зрения финансовой дисциплины, но и с точки зрения качества предоставляемых услуг в целом. Такие подходы сформированы как на федеральном[252], так и на региональном[253] уровне.

Например, в Иркутской области расчет нормативных затрат на оказание государственных услуг при формировании государственного задания осуществляется на основании стандартов качества оказания государственной услуги (выполнения работ)[254]. Главным распорядителям средств областного бюджета Иркутской области (исполнительным органам государственной власти Иркутской области, выполняющим функции учредителя государственных учреждений) в рамках бюджетно-правового регулирования предписано утвердить указанные стандарты на основе общих требований, утвержденных Правительством Иркутской области в постанов-

---

[252] О целевых показателях эффективности деятельности федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации, и критериях оценки эффективности и результативности деятельности их руководителей, условиях премирования руководителей федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации : приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 11 июля 2013 г. № 451 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс; Об утверждении показателей эффективности деятельности федеральных государственных бюджетных учреждений и федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, и работы их руководителей : приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 ноября 2021 г. № 834н (с посл. изм. от 12 августа 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 31 марта 2022 г. № 0001202203310056.

[253] Об утверждении Положения о размерах, порядке и условиях установления выплат стимулирующего характера руководителям областных государственных учреждений, подведомственных министерству имущественных отношений Иркутской области : приказ министерства имущественных отношений Иркутской области от 29 октября 2015 г. № 63-мпр (с посл. изм. от 13 сентября 2021 г.) // Областная. 2015. 4 декабря; Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности государственной образовательной организации Иркутской области, подведомственной министерству труда и занятости Иркутской области : приказ министерства труда и занятости Иркутской области от 2 июля 2015 г. № 54-мпр (с посл. изм. от 12 февраля 2019 г.) // Областная. 2015. 7 августа.

[254] О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Правительства Иркутской области от 31 декабря 2010 г. № 348-пп (с посл. изм. от 23 декабря 2022 г.) // Областная. 2011. 26 января.

лении от 31 декабря 2010 года № 348-пп «О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации». Таким образом, фактически на основе норм бюджетного законодательства происходит регламентация процесса оказания государственных услуг, устанавливаются показатели качества оказания таких услуг с точки зрения удовлетворенности получателей услуг и технических характеристик.

Применительно к вопросам социального обеспечения это проявляется в том, что несмотря на то, что предоставление социальных услуг в рамках социального обслуживания как одна из мер социального обеспечения регулируется Федеральным законом № 442-ФЗ и принимаемыми в соответствии с ним федеральными нормативными правовыми актами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, которыми устанавливаются перечни социальных услуг и права граждан на получение таких услуг, фактическая реализация этих прав ставится в зависимость от бюджетно-правового инструмента – государственного задания. То есть, возможности государственного учреждения социального обслуживания фактически ограничиваются показателями государственного задания.

Важным в данном контексте представляется наличие детализированной отчетности о выполнении государственного задания и использовании средств субсидии, полученной на выполнение государственного задания. Невыполнение количественных показателей государственного задания (в частности, по количеству получателей социальных услуг) или перевыполнение этих показателей требует от государственного учреждения представления учредителю обоснований сложившейся ситуации. От субъективной оценки учредителя являются ли причины невыполнения показателей государственного задания уважительными, зависит решение вопроса об эффективности деятельности учреждения. Как справедливо указывает И. В. Бит-Шабо, размер субсидии должен зависеть от эффективности деятельности учреждения, что «является определенным стимулом для нахождения ими инновационных методов и инструментов осуществления основного вида деятельности в

целях повышения спроса на оказываемые услуги»[255]. Однако, на практике даже перевыполнение показателей государственного задания сказывается на дальнейшей деятельности учреждения, поскольку этот факт может являться основанием для применения понижающих коэффициентов к размеру субсидии на государственное задание в следующем финансовом периоде[256].

Определение размера субсидии на государственное задание из показателей, установленных как правило на начало финансового года, приводит к тому, что с учетом меняющихся экономических условий государственные учреждения в текущей деятельности не всегда имеют финансовую возможность в полной мере достигнуть показатели государственного задания. Так, например, увеличение стоимости коммунальных услуг или расходных материалов, используемых в процессе предоставления социальных услуг, не является основанием для увеличения размера субсидии на государственное задание. Интересным является замечание И. Б. Лагутина о том, что недостижение показателей, установленных при предоставлении средств из бюджета, в отдельных случаях правоприменительными органами расценивается в качестве нецелевого использования средств бюджета, за которое предусмотрено применение бюджетных мер принуждения (независимо от вины получателя средств из бюджета), а также административная и уголовная ответственность[257]. Соответственно, нельзя исключать, что в результате применения бюджетных мер принуждения государственное учреждение социального обслуживания, не достигшее установленные показатели государственного задания, будет лишено значительной части имеющихся денежных средств, а в отношении руководителя

---

[255] Бит-Шабо И. В. К вопросу о сущности и принципах института государственного задания // Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития : Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции, Саратов, 12 декабря 2019 года / Под редакцией В. В. Бехер, Н. Н. Лайченковой. Выпуск 8. – Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», 2020. С. 270.

[256] Например, п. 12 Порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями Иркутской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания, предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям Иркутской области на финансовое обеспечение выполнения ими государственного задания, рассчитанных с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного имущества, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 31 декабря 2010 г. № 348-пп, предусматривает уменьшение нормативных затрат на выполнение государственной работы (услуги) на объем доходов от платной деятельности государственного учреждения.

[257] Лагутин И. Б. К вопросу о системе ответственности за нарушение бюджетного законодательства в Российской Федерации // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2023. № 2. С. 7.

учреждения будет возбуждено дело об административном правонарушении или уголовное дело.

На практике указанные проблемы и угрозы приводят к тому, что государственные учреждения социального обслуживания прилагают все силы к выполнению государственного задания исключительно по закрепленным показателям, не проявляя инициативы, не прилагая усилий к получению дополнительных доходов, поскольку все такие доходы служат покрытию издержек, вызванных недостаточным размером субсидии на выполнение государственного задания.

Кроме того, установление в законодательстве специальных требований к процессу использования полученных государственными учреждениями средств бюджета (например, обязанность осуществлять закупки за счет средств субсидии на выполнение государственного задания исключительно в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ (ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ)) также сказывается на конкурентоспособности государственных учреждений социального обслуживания и эффективности социального обеспечения.

Это ставит вопрос о необходимости снижения роли бюджетно-правового регулирования в деятельности государственных учреждений. Требуется изменение существующей фактически парадигмы «государственное учреждение социального обслуживания действует в целях «освоения» бюджетных средств» на «бюджетные средства предоставляются для обеспечения предоставления нуждающимся социальных услуг».

Другим примером регулирования бюджетным законодательством вопросов использования средств бюджета конечным получателем, которая сказывается на исполнении бюджета по расходам, может служить установление в БК РФ требований, касающихся предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг.

Во-первых, в п. 3 ст. 78 БК РФ закреплено, что нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным)

учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, и закреплять среди прочего положения об осуществлении в отношении получателей субсидий и лиц, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по договорам (соглашениям), заключенным в целях исполнения обязательств по договорам (соглашениям) о предоставлении субсидий на финансовое обеспечение затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, проверок главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидии, соблюдения ими порядка и условий предоставления субсидий, в том числе в части достижения результатов их предоставления, а также проверок органами государственного (муниципального) финансового контроля.

Согласно п. 5 ст. 78 БК РФ при предоставлении субсидий обязательным условием их предоставления, включаемым в договоры (соглашения) о предоставлении субсидий на финансовое обеспечение затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг и (или) в нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие их предоставление, является запрет приобретения за счет полученных средств иностранной валюты, за исключением операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации при закупке (поставке) высокотехнологичного импортного оборудования, сырья и комплектующих изделий, а также связанных с достижением результатов предоставления этих средств иных операций, определенных нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, регулирующими предоставление субсидий указанным юридическим лицам.

Правительством Российской Федерации среди прочего указаны следующие требования к получателям субсидии, которые подлежат включению или могут быть включены в нормативные правовые акты о порядке и условиях предоставления субсидий[258]:

---

[258] Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства

– у получателя субсидии должна отсутствовать неисполненная обязанность по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– получателя субсидии – юридические лица не должны находиться в процессе реорганизации, ликвидации, в отношении них не введена процедура банкротства;

– в реестре дисквалифицированных лиц отсутствуют сведения о дисквалифицированных руководителе, членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа, или главном бухгалтере получателя субсидии, являющегося юридическим лицом, об индивидуальном предпринимателе и о физическом лице – производителе товаров, работ, услуг, являющемся получателем субсидии.

Вместе с тем, предоставление субсидий является одним из возможных бюджетно-правовых механизмов реализации мер социального обеспечения. В частности, выше в настоящем исследовании приведены примеры его использования при обеспечении льготного проезда на общественном транспорте. Следует отметить, что применение такого механизма напрямую следует из п. 5 ст. 790 ГК РФ[259], которым установлена обязанность государства компенсировать перевозчикам их расходы в связи с установлением льгот.

Устанавливая льготу, законодатель исходит в первую очередь из необходимости удовлетворения публичной потребности по социальному обеспечению определенных категорий граждан, соответственно, рассчитывает на широкое распространение вводимого правового регулирования, предусматривающее возможность гражданина воспользоваться установленной льготой на любом виде общественного транспорта (если иные условия не предусмотрены нормативным правовым актом об установлении соответствующей льготы) у любого перевозчика, законно осуществляющего деятельность в данной сфере.

Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1492 (с посл. изм. от 22 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 39. Ст. 6069.

[259] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с посл. изм. от 24 июля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

Соответственно, если при установлении льготы не предусмотрены какие-либо специальные условия, праву гражданина на получение льготы автоматически корреспондирует обязанность перевозчика предоставить ее, а у публично-правового образования возникает обязанность компенсировать перевозчику его затраты, связанные с предоставлением льготы.

Предусмотренный ст. 78 БК РФ механизм субсидирования является единственно возможным для компенсации затрат перевозчика, являющегося коммерческой организацией. Соответственно, в рассматриваемом случае субсидии должны предоставляться перевозчику по факту перевозки гражданина, воспользовавшегося льготой, независимо от каких-либо других обстоятельств. Данная позиция неоднократно находила свое подтверждение в судебной практике[260].

В этой связи возникают логичные вопросы: почему в отношениях, возникающих в сфере социального обеспечения, подлежат применению положения бюджетного законодательства, исключающие возможность предоставления средств из бюджета организациям, например, находящимся в стадии реорганизации или банкротства; почему наличие налоговой задолженности лишает организацию возможности получить компенсацию расходов за фактически оказанные услуги, ведь полученные средства данная организация вполне может истратить на покрытие налоговой задолженности; почему организация, получившая субсидию на компенсацию фактически произведенных расходов, обязана включать в свои договоры, появляющиеся в результате хозяйственной деятельности, право государственных органов на проверку третьих лиц; почему организация ограничивается в праве приобрести иностранную валюту, если в любых других случаях приобретение иностранной валюты законом не запрещено?

Представляется, что действующее регулирование предоставления субсидий в соответствии со ст. 78 БК РФ в рассматриваемых случаях является избыточным. Законодатель, увлекшись одной стороной предоставления субсидий (в случае, когда они предоставляются «авансом», фактически являясь актом государственной

[260] См., например: решение Арбитражного суда Иркутской области, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа, определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № А19-9035/2019 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

поддержки юридического лица, установление целевых условий использования субсидии не вызывает критики), забыл о том, что эта же форма бюджетных ассигнований применяется в отношениях, носящих «компенсационный» характер. Попытки обеспечить контроль адресного и целевого характера бюджетных средств привела к вторжению во внутрихозяйственные вопросы коммерческих организаций, что отбивает желание таких организаций участвовать в реализации государственной социальной политики и в приведенном примере на практике приводит к отказу организаций предоставлять льготы гражданам, для которых установлена соответствующая мера социального обеспечения.

Следует отметить, что имеющаяся тенденция регулирования вопросов использования бюджетных средств их конечными получателями, с одной стороны, может рассматриваться в качестве гарантии принципа эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ). Финансистами и отдельными экономистами активно приводятся аргументы в пользу дальнейшей детализации бюджетного законодательства, целью которой они видят рациональное и максимально эффективное использование бюджетных средств[261].

С другой стороны, как проиллюстрировано, это свидетельствует об избыточности правового регулирования, которая препятствует гибкому применению бюджетного законодательства в быстро изменяющихся условиях. В конечном итоге это приводит к нестабильности правового регулирования (в настоящее время принято более 170 федеральных законов о внесении изменений в БК РФ; в зависимости от текущей экономической ситуации законодатель нередко прибегает к приостановлению действия отдельных положений БК РФ, установлению временного правового регулирования). Детализация в бюджетном законодательстве вопросов, связанных с использованием бюджетных средств, не позволяет быстро реагировать на запросы общества. Следует согласиться с мнением Н. М. Артемова и И. Б. Лагутина о том, что изменение законодательства вызывается «в большей степени эко-

[261] Баирова Э.В. Роль реестра расходных обязательств в повышении эффективности управления расходами регионального бюджета // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2011. № 1. [Электронный ресурс]. URL: http://brj-bguep.ru/reader/article.aspx?id=7524 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

номическими, практическими или политическими обстоятельствами или проблемами, нежели логикой развития права и государства», и «несистемность свойственна в настоящее время и финансовому праву Российской Федерации»[262].

Разрабатываемые в науке механизмы социального обеспечения, которые в настоящее время не внедрены в практику, наталкиваются на невозможность их реализации в связи с отсутствием должного бюджетно-правового механизма их финансирования[263].

Ранее в настоящем исследовании указывалось, что построение российского законодательства по отраслевому признаку очерчивает пределы правового регулирования каждой отрасли. В первую очередь важно учесть, что в ст. 1 БК РФ четко установлен перечень бюджетных правоотношений, составляющих предмет бюджетного законодательства, тем самым ограничены пределы бюджетно-правового регулирования. Приведенные примеры регулирования отдельных вопросов использования средств бюджета конечными получателями показывают, что данные вопросы не относятся к числу бюджетных правоотношений, и бюджетное законодательство в данном случае распространяет свое действие на правоотношения, являющиеся предметом правового регулирования в других отраслях законодательства.

Важными являются сформулированные в науке финансового права, в качестве подотрасли которого рассматривается бюджетное право, классические представления о его предмете. Например, Е. А. Ровинский, обосновывая выделение бюджетного права в качестве составной части финансового права как самостоятельной отрасли, включал в предмет бюджетного права определение бюджетного устройства, регулирование отношений по поводу распределения средств между

---

[262] Артемов, Н. М., Лагутин И. Б. Системность в финансовом праве: теоретико-методологический аспект / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин // Государство и право. 2017. № 3. С. 67.

[263] Например, предлагаемые в науке альтернативные мер социального обеспечения не в полной мере могут быть реализованы в соответствии с действующим бюджетным законодательством (См. Сафонов А.Л., Некипелова Д.В. Оценка эффективности реализации мер по повышению материального содержания российских пенсионеров и разработка альтернативных мер их социального обеспечения // Социальное и пенсионное право. 2023. № 2. С. 28–36).

бюджетами различных видов и их расходования, а также порядка и сроков формирования и исполнения бюджетов (бюджетный процесс)[264]. М. И. Пискотин указывал, что бюджетное право «регулирует организационно-финансовые отношения, которые в силу своей природы могут существовать только между различными государственными органами»[265]. Важное мнение высказывалось Н. И. Химичевой о том, что сложившееся в науке устойчивое определение предмета бюджетного права как совокупности юридических норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с образованием и использованием общегосударственного денежного фонда, нечетко определяет границы предмета бюджетного права, поскольку «помимо собственно бюджетных отношений сюда подойдут отношения, возникающие также по поводу образования или использования общегосударственного денежного фонда, но обладающие иными признаками и потому регулируемые другими разделами (институтами) советского финансового права или даже иными отраслями права»[266].

Это указывает на то, что предметом бюджетного права и соответственно предметом правового регулирования бюджетного законодательства являются организационно-финансовые отношения, имеющие вспомогательное значение для реализации функций государства, урегулированных иными отраслями законодательства (данный вывод неоднократно подтвержден в ходе настоящего исследования, в частности, при характеристике расходного обязательства, которое играет вспомогательную роль и связывает бюджетно-правовое регулирование с правовым регулирование в иных отраслях). На это указывает и неоднократно процитированная в настоящем исследовании правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации о том, что закон о бюджете (как центральный элемент всех бюджетных правоотношений) не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может изменять положения других законов и тем более – лишать их юридической силы.

---

[264] Финансовое право: учеб. для вузов / под. ред. Е. А. Ровинского. М.: Юрид. лит., 1971. С. 103–104.
[265] Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 55.
[266] Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1979. С. 21.

Безусловно, заслуживает внимания позиция М. В. Карасевой, справедливо указывающей на расширение с течением времени предмета финансового права, который определяется через категорию «публичные финансы»[267]. Однако, очевидных и бесспорно аргументированных доводов о том, что появление новых финансово-правовых институтов может являться предпосылкой для пересмотра приведенных классических представлений об организационном и вспомогательном характере бюджетно-правового регулирования, на сегодняшний день в научной литературе не представлено.

В связи с этим сложившаяся практика расширения бюджетно-правового регулирования вопросов использования средств бюджета конечными получателями не в полной мере соответствует общим принципам организации российского законодательства по отраслевому признаку. Представляется, что адресный и целевой характер бюджетных средств, необходимость их эффективного использования должны являться принципами правового регулирования законодательства в сфере социального обеспечения, что является дополнительным доказательством выдвинутой концепции о необходимости повышения качества правового регулирования в этой сфере. Только посредством такого регулирования в его непрерывной взаимосвязи с бюджетным законодательством можно обеспечить одновременно и эффективное решение задач социального обеспечения, и адекватное бюджетно-правовое воздействие на такие отношения.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время предмет правового регулирования бюджетного законодательства фактически расширен за счет регулирования вопросов, концептуально выходящих за отраслевые пределы бюджетно-правового регулирования. Посредством бюджетно-правового института государственного задания происходит воздействие на деятельность государственных учреждений социального обслуживания, в результате чего снижается эффективность их деятельности. Детализированная регламентация условий предоставления субсидий из бюджета в случаях компенсации затрат лиц, предоставивших натуральные меры социального обеспечения, препятствует в ряде случаев реализации

[267] См. Карасева М. В. Наука финансового права и новые институциональные структуры / М. В. Карасева // Российский журнал правовых исследований. 2023. Т. 10, № 2. С. 7–12.

таких мер социального обеспечения, в результате чего снижается значение законодательства, регулирующего вопросы социального обеспечения.

Бюджетное законодательство следует скорректировать в части исключения из него положений, явно выходящих за пределы предмета правового регулирования бюджетного законодательства. В частности, представляется оправданным:

– 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. Само регулирование данного 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 фактически, и носят компенсационный характер (в целях возмещения понесенных лицом расходов, неполученных доходов в связи с предоставлением мер социального обеспечения гражданам).

3.2. Правовое регулирование осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение на основании судебных актов

Как было указано выше, бюджетная классификация, в частности функциональная классификация расходов бюджета позволяет объективно отслеживать приоритеты публично-правового образования по финансовому обеспечению тех или иных публичных потребностей, использовать соответствующие сведения для прогнозирования социально-экономических процессов.

Однако, с учетом того, что расходы бюджета на социальное обеспечение осуществляются по различным формам бюджетных ассигнований, они предусматриваются и осуществляются по различным кодам бюджетной классификации.

Так, п. 18.2.10 Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципам назначения, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 24 мая 2022 г. № 82н, установлен перечень расходов, подлежащих отражению по разделу классификации расходов бюджета «Социальная политика», в частности, в по подразделу 1003 «Социальное обеспечение населения» классификации расходов бюджетов подлежат отражению расходы бюджетов, связанные с обеспечением мер социальной поддержки граждан, включая все виды пособий, социальных и страховых выплат, а также осуществление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан, осуществляемых Фондом пенсионного и социального страхования Российской Федерации, а также расходы на предоставление социальных выплат гражданам на приобретение (строительство) жилья, обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, обеспечение путевками в установленных законодательством Российской Федерации случаях (за исключением расходов на обеспечение путевками судей, пребывающих в отставке), осуществление накопительных взносов на именные накопительные счета участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, расходы на уплату страховых

взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, расходы на реализацию мер социальной поддержки по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта для отдельных категорий граждан Российской Федерации, в том числе возмещение выпадающих доходов транспортных организаций, осуществляющих перевозки граждан льготных категорий транспортом общего пользования, другие аналогичные расходы.

В то же время, например, расходы на обеспечение льготных категорий граждан лекарственными препаратами относятся к расходам, отражаемым по разделу «Здравоохранение», расходы на предоставления мер социального обеспечения в связи со статусом государственных служащих и лиц, заменяющих государственные должности, «растворяется» в разделе «Общегосударственные вопросы», а аналогичные расходы в системе органов национальной обороны, безопасности, правоохранительных органов «растворяются» в разделах «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительные органы» соответственно.

Согласно сведениям об исполнении федерального бюджета за 2021 г.[268], по разделу «Социальная политика» бюджет был исполнен на 6 675,8 млрд рублей. Однако, определить, сколько средств было затрачено на реализацию мер социального обеспечения по иным разделам классификации расходов бюджета из открытых источников не представляется возможным.

Соответственно, реально оценить общий объем расходов бюджета на реализацию различных мер социального обеспечения очень сложно, требуется обращение к детализированной бюджетной отчетности, которая в открытом доступе отсутствует. В этой связи системный анализ вопросов социального обеспечения с точки зрения его финансирования наталкивается на определенные сложности.

Особое внимание в этом контексте привлекает осуществление расходов на исполнение судебных актов, классифицируемых в качестве иных бюджетных ассигнований, не вошедших в другие группировки бюджетной классификации. К данному виду расходов относятся средства бюджета, направляемые на исполнение

[268] Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». [Электронный ресурс]. URL: https://budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Расходы-по-отраслям (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

различных судебных актов, в том числе принятых по результатам разрешения споров по вопросам социального обеспечения. Разрешение судом спора по вопросам социального обеспечения направлено на восстановление нарушенного права гражданина на социальное обеспечение. Соответственно, возникшие в результате разрешения такого спора расходы бюджета служат удовлетворению публичной потребности – социального обеспечения, а само по себе исполнение решения суда в рассматриваемом случае не является той публичной потребностью, которая требует осуществления расходов бюджета.

В отчете об исполнении федерального бюджета за 2021, 2022 гг.[269] объем средств федерального бюджета, израсходованных на исполнение судебных актов не приведен. По итогам исполнения бюджета Иркутской области за 2021 г. на исполнение судебных актов израсходовано 431 645,8 тыс. рублей[270]. Какая сумма из этих средств была по сути направлена на решение вопросов социального обеспечения, не раскрывается.

А. В. Ильин указывает, что «такую самостоятельную форму расходов бюджета, как исполнение судебных актов, образуют только те расходы бюджета, во-первых, необходимость несения которых установлена судебным актом, а во-вторых, которые не были и не могли быть заранее запланированы». Если в бюджете предусмотрены средства на исполнение конкретного расходного обязательства, которое не было исполнено, но суд обязал его исполнить, то «выплачиваемые из бюджета средства в этом случае должны признаваться осуществляемыми в рамках той формы расходов бюджета, в рамках которой они и были запланированы»[271]. То есть, расходы на исполнение судебных актов, которыми на публично-правовое образование возложена обязанность выплатить гражданину средства бюджета в рамках реализации мер социального обеспечения необходимо осуществлять за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на

---

[269] Там же.

[270] Об исполнении областного бюджета за 2021 год : закон Иркутской области от 26 сентября 2022 г. № 67-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27 сентября 2022 г. № 3800202209270003.

[271] Ильин А. В. Исполнение судебных актов как форма расходов бюджета // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 6. С. 31.

эти цели, и классифицировать их по соответствующим кодам в рамках разделов «Социальная политика», «Здравоохранение», «Национальная оборона».

Однако, в правоприменительной деятельности такой подход встречает препятствие. Так, в ст. 239 БК РФ предусмотрен иммунитет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который представляет собой правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, на подлежащие казначейскому сопровождению средства участников казначейского сопровождения осуществляется только на основании судебного акта, за исключением прямо поименованных случаев. Порядок обращения взыскания на средства бюджета в целях исполнения судебных актов установлен в гл. 24^1 БК РФ.

В споре об установлении права на получение мер социального обеспечения в денежной форме суд, разрешая дело по существу, устанавливает незаконность решений органов публичной власти об отказе в предоставлении мер социального обеспечения, устанавливает право на их получение и обязывает орган публичной власти выплатить истцу денежные средства в установленной сумме за прошедший период с момента возникновения права на нее (как правило, с момента неправомерного отказа в получении соответствующих выплат). В целях обеспечения исполнения решения суда в части получения присужденных денежных средств в исполнительном листе указывается размер денежного обязательства соответствующего публично-правового образования в конкретной сумме.

С учетом положений гл. 24^1 БК РФ, приказа Министерства финансов Российской Федерации от 22 сентября 2008 г. № 99н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений»[272] гражданин, являющийся взыскателем, имеет

[272] Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений: приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22 сентября 2008 г. № 99н (с посл. изм. от 10 ноября 2010 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 3.

возможность представить исполнительный лист в орган казначейского обслуживания, который в результате обеспечивает перечисление присужденных денежных средств гражданину. При этом такая расходная операция отражается как исполнение судебных актов.

Таким образом, фактически осуществление расходов бюджета на социальное обеспечение осуществляется не по соответствующей форме бюджетных ассигнований, которая была бы применена в обычных условиях.

На первый взгляд, такое положение свидетельствует о наличии отдельных «бюрократических» особенностей, которые, хоть и препятствуют получению полной и объективной картины о тех публичных потребностях, на удовлетворение которых направляются средства бюджета в результате исполнения судебных актов, в итоге не сказываются на конечном получателе средств из бюджета. Более того, выделение в бюджетном законодательстве отдельной процедуры обращения взыскания на средства бюджета в целях исполнения судебных актов направлено на гарантирование безусловного исполнения судебных решений, являющейся конституционным принципом обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина[273].

Вместе с тем следует обратить внимание на следующие аспекты, касающиеся осуществления таких расходов бюджета.

Как доказано в настоящем исследовании, расходы бюджета обусловливаются расходными обязательствами, основаниями возникновения которых в силу действующего законодательства могут являются только законы, иные нормативные правовые акты, договоры и соглашения. Как видно, судебные акты к числу оснований возникновения расходных обязательств не относятся. Соответственно, для осуществления таких расходов необходимо найти нормативный правовой акт или договор (соглашение), который бы выступил в качестве основания возникновения расходного обязательства. Применительно к решению суда по существу рассматриваемого спора (например, возложение обязанности за счет бюджета выплатить гражданину денежные средства в качестве социального обеспечения) в качестве

[273] См. Рябова Е. В. Развитие института исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов как гарантия эффективной судебной защиты // Финансовое право. 2023. № 1. С. 9–13.

актов, обусловливающих возникновение расходного обязательства, можно отнести акты, которыми суд руководствовался при разрешении дела (к приведенному примеру можно отнести акт, которым закреплено право гражданина на соответствующий вид социального обеспечения и определяется размер причитающихся денежных средств).

Однако, включить в реестр расходных обязательств все многообразие нормативных правовых актов, договоров (соглашений), которые гипотетически могут являться основанием для осуществления расходов бюджета на исполнение судебных актов, не представляется возможным. В реестре расходных обязательств Российской Федерации[274] применительно к расходам федерального бюджета на исполнение судебных актов в качестве основания возникновения соответствующего расходного обязательства указана гл. 24^1 БК РФ.

В законах (решениях) о бюджетах субъектов Российской Федерации и местных бюджетах в составе расходов предусматриваются бюджетные ассигнования на исполнение судебных актов[275], но единообразный подход к определению основания возникновения соответствующего расходного обязательства отсутствует.

Ю. В. Пятковская, анализируя данную проблему, указывает, что в региональной практике в качестве основания возникновения данного расходного обязательства называется Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (что не соответствует гл. 11 БК РФ, требующей возникновения расходных обязательств исключительно в результате принятия нормативных правовых актов соответствующим публично-правовым образованием). В отдельных регионах приказами соответствующего финансового органа определяются правила (порядок) организации работы данного финансового органа при исполнении судебных актов, что также

---

[274] Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». [Электронный ресурс]. URL: https://budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Конституционные-гарантии (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

[275] См., например: Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов : закон Иркутской области от 12 декабря 2022 г. № 112-ОЗ (с посл. изм. от 20 февраля 2023 г.) // Областная. 2022. 30 декабря; Об областном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов : закон Свердловской области от 7 декабря 2022 г. № 137-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области www.pravo.gov66.ru, 10 декабря 2022 г.; О бюджете города Москвы на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов : Закон города Москвы от 2 ноября 2022 года № 30 : Портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации», pravo.minjust.ru, 13 декабря 2022 г.; О бюджете города Иркутска на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : решение Думы г. Иркутска от 16 ноября 2021 г. № 007-20-032371/1 // Сетевое издание Иркутскинформ.рф http://irkutskinform.ru, 19 ноября 2021 г.

рассматривается в качестве основания возникновения расходного обязательства. В итоге Ю. В. Пятковской предложено в качестве правового основания возникновения соответствующего расходного обязательства определять положение о финансовом органе, в котором в качестве одной из функций финансового органа прописывается исполнение судебных актов о взыскании средств регионального бюджета, а также указывается, что финансовое обеспечение осуществления функций финансового органа осуществляется за счет средств соответствующего бюджета[276].

Представляется, что данное предложение формально решает обозначенную проблему, но не касается ее содержательной стороны. Тем более, что в данном случае положение о финансовом органе фактически опосредованно связывает возникновение соответствующего расходного обязательства с гл. 24^1 БК РФ.

Гл. 24^1 БК РФ регулирует процедуру обращения взыскания на средства бюджета в связи с исполнением судебного акта, сосредоточиваясь главным образом на отношениях, возникающих по поводу реализации права взыскателя, который всегда совпадает с участником судебного разбирательства.

Вместе с тем, в практике имеются случаи, когда исполнение судебного акта требует предоставления средств из бюджета не участнику судебного разбирательства, в пользу которого принят судебный акт, а в пользу третьих лиц.

Например, в 2017 г. в Иркутской области отдельным категориям граждан, чье жилье пострадало в результате лесных пожаров, была установлена мера социального обеспечения – единовременная денежная выплата на приобретение нового жилья[277]. Право на данную выплату удостоверялось свидетельством, для которого был установлен срок действия, в течение которого получатель меры социального обеспечения имел возможность приобрести новое жилье. После поиска подходящего жилья единовременная денежная выплата на основании свидетельства переводилась в безналичной форме на счет продавца жилья.

---

[276] Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации. С. 285-287.

[277] О порядке осуществления мероприятий по переселению отдельных категорий граждан в Иркутской области в 2017 году : постановление Правительства Иркутской области от 19 июня 2017 г. № 409-пп (с посл. изм. от 14 декабря 2017 г.) // Областная. 2017. 30 июня. Утратил силу.

Таким образом, в данном случае получателю меры социального обеспечения не предоставлялись непосредственно денежные средства из бюджета, а предоставлялось обязательство государства заплатить вместо гражданина продавцу приобретаемого жилья.

Нормативный правовой акт, обусловивший соответствующее расходное обязательство, был признан утратившим силу[278] в период, когда продолжались судебные разбирательства по вопросу установления права отдельных граждан на указанную меру социального обеспечения. Отдельные иски граждан по этому вопросу были удовлетворены судами.

В силу специфики механизма реализации этой меры социального обеспечения, применение порядка, предусмотренного гл. 24^1 БК РФ, к отношениям, связанным с исполнением указанных судебных решений, было невозможно, поскольку в данном случае гарантировалась выплата денежных средств не участнику судебного разбирательства, а денежное обязательство публично-правового образования возникало перед продавцом жилого помещения, определенного получателем меры социального обеспечения уже после вступления решения суда в силу.

Отсутствие нормативного правового акта, обусловливающего возникновение соответствующего расходного обязательства, и, как следствие, отсутствие в законе о бюджете соответствующего бюджетного обязательства, невозможность осуществления расходов бюджета в рамках процедуры, установленной гл. 24^1 БК РФ заставили Правительство Иркутской области разработать отдельный нормативный правовой акт, который обусловил возникновение расходного обязательства по исполнению соответствующих судебных актов[279].

Однако, очевидно, что, если бы в рамках разрешения подобного судебного спора взыскатель денежных средств из бюджета совпадал с участником судебного разбирательства, средства бюджета были бы предоставлены такому лицу в общем

---

[278] О признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 28 декабря 2017 г. № 881-пп // Областная. 2018. 15 января.

[279] О предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение жилого помещения гражданам, в пользу которых приняты судебные решения о присуждении единовременной денежной выплаты на приобретение жилого помещения в связи с утратой жилого дома или признанием его в установленном порядке непригодным для проживания в результате чрезвычайной ситуации, вызванной природными пожарами на территории Иркутской области в апреле - мае 2017 года : постановление Правительства Иркутской области от 24 апреля 2019 г. № 318-пп (с посл. изм. от 20 августа 2019 г.) // Областная. 2019. 3 июня. Утратил силу.

порядке, установленном гл. 24^1 БК РФ, несмотря на фактическое отсутствие расходного обязательства. Подобного рода проблемы, связанные с исполнением судебных актов в отсутствие бюджетного финансирования, в том числе в случаях признания утратившими силу нормативных правовых актов, обусловливающих выплату денежных средств, справедливо отмечаются в юридической литературе в качестве актуальных, однако, до настоящего времени они не нашли законодательного разрешения[280].

Это указывает на несовершенство бюджетного законодательства, проявляющееся в отсутствии единства правового регулирования расходов бюджета, фактическом придании процедуре исполнения судебных актов за счет средств бюджета особенного статуса, отличающегося от осуществления иных расходов.

В частности, такие особенности проявляются в том, что, если в общем порядке осуществление расходов допускается только при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета (ч. 2 ст. 83 БК РФ), то при исполнении судебных актов в объемах, превышающих ассигнования, утвержденные законом (решением) о бюджете на эти цели, вносятся соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись (ч. 5 ст. 242^2 БК РФ)[281].

Выделение в законодательстве процедуры обращения взыскания на средства бюджета, регулирование которой осуществлено в отрыве от общего регулирования

---

[280] См. Ряховский К.Б. К вопросу о порядке исполнения судебных актов о выплате денежных средств в рамках оказания государственной поддержки, бюджетное финансирование которой прекратилось // Вестник исполнительного производства. 2021. № 1-2. С. 15–23.

[281] В п. 3 ст. 217 БК РФ также закреплена возможность изменения сводной бюджетной росписи без внесения изменений в закон (решение) о бюджете, однако, такие изменения допускаются только в части перераспределения бюджетных ассигнований предусмотренных для исполнения публичных нормативных обязательств, в пределах общего объема указанных ассигнований, утвержденных законом (решением) о бюджете на их исполнение в текущем финансовом году, а также с его превышением не более чем на 5 процентов за счет перераспределения средств, зарезервированных в составе утвержденных бюджетных ассигнований.

расходов бюджета, приводит к возникновению обозначенных выше правоприменительных и правотворческих проблем, влечет фактическое искажение бюджетной отчетности в части целей использования бюджетных средств.

Нельзя игнорировать тот факт, что осуществление расходов бюджета на основании судебных актов, не соответствует разработанным в настоящем исследовании требованиям к качеству правового регулирования вопросов социального обеспечения во взаимосвязи с бюджетным законодательством, поскольку осуществление подобных расходов производится фактически в отсутствие надлежащим образом установленного расходного обязательства – отсутствует законодательный акт соответствующего уровня. Кроме того, стоит согласиться с авторами, указывающими на фактическую невозможность достоверного планирования данных расходов[282].

В этой связи важно учитывать, что закрепленные в действующем законодательстве особенности осуществления расходов бюджета на основании судебных актов в некоторых случаях снижают значение расходов бюджета, осуществляемых в «обычном» порядке. Так, одной из мер социального обеспечения, установленной Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» является предоставление детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа жилых помещений по договорам найма жилых помещений специализированного жилищного фонда (до 2013 г. по договорам социального найма). На протяжении многих лет главной проблемой реализации данной меры социального обеспечения остается отсутствие достаточных ресурсов для ее реализации.

Поскольку данная мера социального обеспечения реально не предоставлялась абсолютному большинству граждан, имеющим на нее право, некоторые граждане в судебном порядке устанавливали право на ее получение и обязывали публично-правовые образования ее предоставить.

---

[282] Комягин Д. Л. Исполнение судебных актов о взыскании из бюджета: практика, теория и история вопроса // Реформы и право. 2013. № 1. С. 35–52; Ильин А. В. Расходы бюджета в конституционном государстве. С. 160; Зверева В. А. Проблемы взыскания с казны субъекта Российской Федерации // Финансовое право. 2006. № 12. С. 8.

В конечном итоге это привело к тому, что очередь на предоставление жилых помещений стала разделяться на «обычную» и очередь среди лиц, в отношении которых приняты судебные решения. При этом предоставление данной меры социального обеспечения в отношении лиц, имеющих судебные решения, осуществлялось в приоритетном порядке[283].

Таким образом, судебное решение, с одной стороны выступая гарантией реализации права конкретного гражданина, снижает уровень гарантий прав других граждан на получение мер социального обеспечения. Кроме того, наличие большого количества судебных актов, требующих расходов бюджета, не дает возможности реализовывать в полном объеме запланированные расходы в соответствии с законом (решением) о бюджете. Особенно это актуально для публично-правовых образований с дотационным бюджетом. Так, необходимость исполнения судебных актов за счет средств бюджета фактически лишает их возможности осуществлять расходы по другим направлениям, в частности, на социальное обеспечение.

В юридической литературе справедливо указывается на чрезмерное «расширение принципа иммунитета бюджета, предусматривающего применение положений законодательства, регулирующих данный принцип, к отношениям, имеющим другую правовую природу[284].

В связи с этим видится необходимым разработать такие механизмы, которые не придавали бы процедуре исполнения судебных актов за счет средств бюджета такое значение, которое перечеркивает возможность публично-правовому образованию развиваться и устраняет равенство граждан при получении мер социального обеспечения.

Однако, следует учитывать, что ст. 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантирована судебная защита его прав и свобод. Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, ценность данного права как важнейшей

---

[283] См., например: Об утверждении Положения о порядке организации работы по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями по договорам социального найма : приказ министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 17 ноября 2010 г. № 317-мпр (с посл. изм. от 21 июня 2012 г.) // Областная. 2010. 26 ноября. Утратил силу.

[284] См. Савенков А. В. Неоднородность охватываемых иммунитетом бюджетов процедур исполнения судебных актов // Административное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 36–46.

конституционной гарантии всех других прав и свобод обусловлена особым местом судебной власти в системе разделения властей и ее прерогативами по осуществлению правосудия, вытекающими из статей 10, 11 (часть 1) и 118 – 128 Конституции Российской Федерации. Именно судебная власть, предназначенная к тому по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем предопределяется значение судебных решений как государственных правовых актов, имеющих общеобязательный характер[285].

Необходимость бюджетно-правового обеспечения принципа безусловной исполнимости решений суда и одновременное обеспечение интересов всего общества, которое не должно ставиться в условия, когда решение суда препятствует нормальному бюджетному обеспечению публичных потребностей, требует совершенствования бюджетного законодательства.

Следует исключить возможность применения гл. 24^1 БК РФ и, соответственно, возможность отнесения 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. То есть, если судебным актом подтверждается необходимость выплаты гражданину средств в качестве мер социального обеспечения, такие средства должны быть выплачены гражданину в результате принятия и учета денежного обязательства получателем бюджетных средств после санкционирования соответствующей операции.

В случаях, когда на момент исполнения судебного акта нормативный правовой акт или договор (соглашение), являвшийся основанием возникновения соответствующего расходного обязательства, утратил силу (прекратил действие), представляется, что их действие в отношении осуществления расходов бюджета должно восстанавливаться, тем самым расходы бюджета должны осуществляться, как и в

---

[285] По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А.Г. Брюханова и Н.В. Брюхановой : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2022 г. № 55-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 1 (часть 3). Ст. 495.

указанных выше случаях, в результате принятия и учета денежного обязательства получателем бюджетных средств после санкционирования соответствующей операции, а не в рамках специальной процедуры, установленной гл. 24^1 БК РФ. Представляется оправданным закрепить в БК РФ положения о том, что за счет средств бюджета подлежит исполнение судебных актов по нормативным правовым актам и договорам (соглашениям), действие которых прекращено, но обязательства по которым на момент прекращения их действия не исполнены.

Таким образом, следует констатировать, что в соответствии с действующим законодательством расходы бюджета на социальное обеспечение в случае наличия судебного акта по данному вопросу осуществляются в порядке, установленном гл. 24^1 БК РФ, который отличается от общего порядка осуществления расходов бюджета в результате принятия и учета денежного обязательства получателем бюджетных средств (далее – обычный порядок), в связи с чем конечные получатели средств бюджета (граждане – получатели мер социального обеспечения) ставятся в неравное положение в части механизмов и сроков получения меры социального обеспечения. Так, граждане, требования которых удовлетворены судебным актом, ставятся в приоритетное положение по отношению к иным получателям соответствующих мер социального обеспечения, а в случае недостаточности средства бюджета, необходимых для исполнения судебных актов, на данные цели могут быть перераспределены средства, предусмотренные законом (решением) о бюджете на другие цели, без внесения изменений в закон (решение) о бюджете, что по общему правилу ограничивается в отношении расходов, осуществляемых в обычном порядке.

Расходы, произведенные в соответствии с гл. 24^1 БК РФ, отражаются по кодам бюджетной классификации, касающимся исполнения судебных актов. Тем самым по итогам исполнения бюджета не представляется возможным определить реальный объем средств бюджета, направленных на решение вопросов социального обеспечения, что затрудняет получение заинтересованными лицами объективной информации о целях осуществления расходов бюджета, а также может сказываться

на прогнозировании социально-экономических процессов, в том числе на планировании расходов бюджета на социальное обеспечение на будущие периоды.

В целях обеспечения равенства прав граждан, являющихся получателями мер социального обеспечения, механизмы исполнения судебных актов за счет средств бюджета нуждаются в приведении к единым процедурам путем исключения применения гл. 24^1 БК РФ к правоотношениям, связанным с осуществлением расходов бюджета на социальное обеспечение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время существуют различные проблемы правового регулирования расходов бюджета на социальное обеспечение, решение которых невозможно без совершенствования законодательства на основе научно-обоснованного подхода. Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы и предложения как теоретического, так и практического характера, которые могут быть положены в основу деятельности публичных органов по совершенствованию правового регулирования расходов бюджета на социальное обеспечение.

1. С учетом фактически сложившегося бюджетно-правового регулирования 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;

– расходы бюджета носят обязательственный характер.

2. Исследование многообразия расходов бюджета, в том числе путем их классификации, позволило установить, 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. При этом форма расходов бюджета учитывается на стадии планирования и утверждения бюджета.

Используемый в действующем бюджетном законодательстве термин «форма бюджетных ассигнований» необходимо заменить термином «форма расходов бюджета», который указывает на постоянство внешнего выражения расходов бюджета

независимо от объема денежных средств, предоставляемых из бюджета, и финансового года, в котором они подлежат выплате.

Основаниями выделения форм расходов бюджета следует определить два критерия: субъекты и содержание правоотношений, связанных с использованием средств бюджета.

3. Для определения содержания правовой категории «расходы бюджета на социальное обеспечение» на основании анализа различных точек зрения относительно определения понятия «социальное обеспечение», с учетом существующего правого регулирования в качестве содержательных признаков социального обеспечения как системы общественных отношений (в финансово-правовом аспекте) выделены следующие:

– 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);

– 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.

4. Расходы бюджета на социальное обеспечение не осуществляются в отдельной форме бюджетных ассигнований, конечными получателями средств из бюджета не всегда являются 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.

5. Анализ содержания правовой категории «расходное обязательство» позволил выделить следующие признаки данной правовой категории:

– расходное обязательство носит производный, обеспечительный характер;

– 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 публично-правовой характер;

– расходное обязательство носит нормативный характер;

– расходное обязательство носит абсолютный характер.

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

6. С учетом производного, обеспечительного характера расходных обязательств 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.

7. Обращено внимание на отсутствие в законодательстве положений, которые позволяют четко установить, является ли конкретный закон (иной нормативный правовой акт) основанием возникновения расходного обязательства, что на практике проявляется в том, что в реестры расходных обязательств отдельные расходные обязательства включаются не всегда обоснованно и правильно.

С учетом отраслевых пределов правового регулирования разрешение данной проблемы путем установления в бюджетном законодательстве единых требований к законам (иным нормативным правовым актам) как основаниям возникновения расходных обязательств не представляется возможным.

Для устранения имеющихся проблем в определении закона (иного нормативного правового акта) в качестве основания возникновения расходного обязательства на социальное обеспечение разработаны требования к качеству правового регулирования в сфере социального обеспечения во взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием: основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение соответствующего публично-правового образования могут являться только принятые соответствующим публично-правовым образованием законы или решения представительного органа местного самоуправления, включающие в себя положения, определяющие или позволяющие определить размер средств, подлежащих предоставлению из бюджета, а также определяющие форму расходов бюджета.

8. С учетом признаков расходного обязательства как правовой категории доказано, что основанием возникновения расходных обязательств могут являться

только публично-правовые договоры, которые носят нормативный характер: 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.

Сформулированные в исследовании требования к качеству правового регулирования в сфере социального обеспечения в его взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием распространяются также на договоры (соглашения), являющиеся основанием возникновения расходных обязательств, в частности, требования о необходимости принятия законодательного акта, вводящего в действие соответствующий договор (в рамках ратификации или утверждения), о возникновении расходных обязательств на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации в результате заключения договора (соглашения) только соответствующим публично-правовым образованием.

9. Отмечены тенденции развития бюджетного законодательства в сторону детализированного регулирования вопросов использования средств бюджета конечными получателями, свидетельствующие о фактическом вторжении бюджетного права в предмет правового регулирования других отраслей права.

В связи с негативным влиянием подобного регулирования на фактически существующие общественные отношения в сфере социального обеспечения 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. Само регулирование данного 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 фактически, и носят компенсационный характер (в целях возмещения понесенных лицом расходов, неполученных доходов в связи с предоставлением мер социального обеспечения третьим лицам).

10. Выделены проблемы правового регулирования вопросов осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение на основании судебных актов, в частности, проблемы правильного отражения соответствующих расходов с точки зрения бюджетной классификации. Предложено исключить возможность применения гл. 24^1 БК РФ и, соответственно, возможность отнесения 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.

Сделанные выводы позволили подготовить предложения о внесении изменений в БК РФ, которые приведены в приложении к настоящему исследованию.

Проведенное исследование показывает наличие возможностей для дальнейшего научного изучения вопросов правового регулирования расходов бюджета на социальное обеспечение как со стороны вопросов, входящих в предмет права социального обеспечения как отрасли права и отрасли юридической науки, так и со стороны финансового права.

В частности, в исследовании поднята проблема качества правового регулирования в сфере социального обеспечения. В настоящем исследовании данная проблема освещена только с точки зрения взаимосвязи такого правового регулирования с бюджетным законодательством, однако, представляются перспективными для углубленного изучения иные аспекты данной проблемы.

Изучение вопросов качества правового регулирования в иных отраслях во взаимосвязи с бюджетным законодательством также представляется перспективным.

Кроме того, в исследовании приведены аргументы в пользу того, что 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. С учетом того, что финансовому обеспечению реализации этих полномочий служат средства, предоставляемые в форме субвенций (как формы межбюджетного трансферта, предусматривающей возможность использования соответствующих средств бюджета исключительно на цели реализации переданных полномочий), можно говорить о том, что в данном случае органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления фактически становятся участниками бюджетного про-

цесса в части исполнения бюджета другого уровня бюджетной системы и обеспечивают исполнение расходных обязательств другого публично-правового образования. В связи с этим поднят вопрос о целесообразности переформатирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Это требует научно-обоснованной проработки места публичных органов различных уровней на каждом из уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Представляется, что настоящее исследование может являться основой для других научных исследований, а приведенные предложения по совершенствованию законодательства могут быть восприняты в правотворческой практике, в частности в рамках деятельности по внесению изменений в БК РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. 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 http://pravo.gov.ru, 6 октября 2022 г. № 0001202210060013.

2. О военном положении : федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (с посл. изм. от 29 мая 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

3. О Конституционном Суде Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с посл. изм. от 31 июля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

4. О чрезвычайном положении : федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (с посл. изм. от 29 мая 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

5. 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.

6. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с посл. изм. от 24 июля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с посл. изм. от 24 июля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

9. Жилищный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

10. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

11. Об иммунопрофилактике инфекционных болезней : федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ (с посл. изм. от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 38. Ст. 4736.

12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с посл. изм. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. Утратил силу.

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

14. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (с посл. изм. от 04 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть 1). Ст. 8973.

15. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (с посл. изм. от 28 апреля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52 (часть I) Ст. 7007.

16. Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан : федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 3996.

17. О ветеранах : федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ (с посл. изм. от 28 апреля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 168.

18. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном (муниципальном) со-

циальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» : федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 192-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 29. Ст. 4502

19. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации : федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (с посл. изм. от 24 февраля 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117.

20. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений : федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3535.

21. 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» : федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 409-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 50 (Часть III). Ст. 8416.

22. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» : федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 455-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 48. Ст. 8322.

23. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (часть 2). Ст. 2709.

24. О гарантиях социальной защиты отдельных категорий граждан : федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 139-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 24. Ст. 3366.

25. О государственной социальной помощи : федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.

26. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831.

27. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (с посл. изм. от 21 ноября 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1929.

28. О донорстве крови и ее компонентов : федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ (с посл. изм. от 28 июня 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 30. Ст. 4176.

29. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (с посл. изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 52. Ст. 5880.

30. О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации : федеральный закон от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ (с посл. изм. от 6 марта 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 144.

31. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) : федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (часть 1). Ст. 19.

32. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

33. О международных договорах Российской Федерации : федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (с посл. изм. от 8 декабря 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

34. О муниципальной службе : федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

35. О недрах : закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (с посл. изм. от 29 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. Ст. 823.

36. О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы : федеральный закон от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 3. Ст. 349.

37. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с посл. изм. от 24 июля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

38. О Следственном комитете Российской Федерации : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (с посл. изм. от 10 июля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

39. О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча : федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5850.

40. О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием : федеральный закон от 7 ноября 2000 г. № 136-ФЗ (с посл. изм. от 7 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 46. Ст. 4538.

41. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС : закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (с посл. изм. от 28 декабря 2022 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

42. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (с посл. изм. от 28 апреля 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563.

43. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30, ч. 1. Ст. 3105. Утратил силу.

44. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2004 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4464. Утратил силу.

45. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 4. Ст. 637.

46. О дополнительных мерах по усилению социальной защиты детей военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших), пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей) : указ Президента Российской Федерации от 29 октября 2009 г. № 1219 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 44. Ст. 5191.

47. О дополнительных мерах социальной защиты некоторых категорий граждан Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 11 марта 2020 г. № 180 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1530.

48. О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей : указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 (с посл. изм. от 11 мая 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 15 (часть 1). Ст. 2243.

49. О мерах по социальной поддержке многодетных семей : указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 (с посл. изм. от 25 февраля 2003 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 19. Ст. 1044.

50. О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов : указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 685 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 19. Ст. 2115.

51. Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, и о признании

утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1492 (с посл. изм. от 22 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 39. Ст. 6069.

52. Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией: постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 415 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2272.

53. О государственной социальной поддержке обучающихся по образовательным программам среднего профессионального медицинского образования и высшего медицинского образования в период прохождения практической подготовки в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 на территории Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2020 г. № 1965 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 49. Ст. 7938.

54. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 22. Ст. 2180. Утратило силу.

55. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию : постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 (с посл. изм. от 23 августа 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 26. Ст. 2669.

56. Об установлении дополнительных мер социальной поддержки сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти» : постановление

Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2022 г. № 1701 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 40. Ст. 6825.

57. О дополнительной государственной социальной поддержке медицинских работников медицинских организаций, входящих в государственную и муниципальную системы здравоохранения и участвующих в базовой программе обязательного медицинского страхования либо территориальных программах обязательного медицинского страхования : постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2022 г. № 2568 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 3. Ст. 560.

58. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий : постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 (с посл. изм. от 9 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 50. Ст. 5953.

59. О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 (с посл. изм. от 24 марта 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 51. Ст. 5547.

60. О социальной поддержке молодежи в возрасте от 14 до 22 лет для повышения доступности организаций культуры : постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2021 г. № 1521 (с посл. изм. от 21 мая 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 37. Ст. 6541.

61. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений: приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22 сентября 2008 г. № 99н (с посл. изм. от 10 ноября 2010 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 3.

62. Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 ноября 2017 г. № 209н (с посл. изм. от 09 сентября 2022 г.) //

Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 13 февраля 2018 г. № 0001201802130030.

63. Об утверждении Порядка учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета территориальными органами Федерального казначейства : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 октября 2020 г. № 258н (с посл. изм. от 19 сентября 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 10 декабря 2020 г. № 0001202012100021.

64. Об утверждении показателей эффективности деятельности федеральных государственных бюджетных учреждений и федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, и работы их руководителей : приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 ноября 2021 г. № 834н (с посл. изм. от 12 августа 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 31 марта 2022 г. № 0001202203310056.

65. О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 24 мая 2022 г. № 82н (с посл. изм. от 01 июня 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30 июня 2022 г. № 0001202206300028.

66. О целевых показателях эффективности деятельности федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации, и критериях оценки эффективности и результативности деятельности их руководителей, условиях премирования руководителей федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации : приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 11 июля 2013 г. № 451 // // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

67. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. [Электронный ресурс]. URL: https://tatarstan.ru/documents/polnomochia.htm (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

Международные акты

68. Всеобщая декларация прав человека, принята Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апреля.

69. Европейская хартия местного самоуправления, совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

70. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, заключенное 16 мая 1997 г. в г. Москве // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 33. Ст. 3194.

71. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, заключенное 10 февраля 1995 г. в г. Москве // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 7. Ст. 494.

72. Соглашение о гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семьям с детьми и алиментов, заключенное 9 сентября 1994 г. в г. Москве // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1994. № 2(15). С. 89–93.

Постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации

73. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 19 (часть 2). Ст. 1923.

74. По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года «О заня-

тости населения в Российской Федерации» в редакции от 20 апреля 1996 года : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 г. № 20-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5878.

75. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в связи с жалобой гражданина С.Н. Борозенца : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2009 г. № 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3920;

76. По делу о проверке конституционности подпункта 5 статьи 4 Федерального закона «О ветеранах» в связи с жалобой гражданина В.А. Корсакова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2014 г. № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 7. Ст. 736.

77. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

78. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

79. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А.Н. Якимова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2014 г. № 14-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 21. Ст. 2764.

80. По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции,

садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А.Г. Брюханова и Н.В. Брюхановой : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2022 г. № 55-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 1 (часть 3). Ст. 495.

81. По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» : постановление Конституционного Суда РСФСР от 14 января 1992 г. № 1-П-У // Собрание законодательства Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 247.

82. По жалобам граждан Мельниченко Татьяны Анатольевны и Харченковой Людмилы Адольфовны на нарушение их конституционных прав пунктом 50 статьи 35 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2009 г. № 149-О-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 18 (часть 2). Ст. 2268.

83. По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2516-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 1.

84. По запросу Арбитражного суда Республики Карелия о проверке конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2002 г. № 68-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 29. Ст. 3004.

Нормативные правовые акты СССР и РСФСР

85. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 (с посл. изм. от 23 октября 1990 г.) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267. Утратил силу.

86. О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 30 октября 1959 г. // Ведомости ВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221. Утратил силу.

87. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543. Утратил силу.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные правовые акты

88. Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1 (с посл. изм. от 30 декабря 2022 г.) // Областная. 2009. 24 апреля.

89. Закон Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области от 7 ноября 2017 г. № 1-У // Областная. 2017. 20 ноября.

90. Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан : закон Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ (с посл. изм. от 27 февраля 2023 г.) // Ведомости Законодательного собрания Омской области. 2008. № 2 (57). Ст. 3728.

91. Об исполнении областного бюджета за 2021 год : закон Иркутской области от 26 сентября 2022 г. № 67-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27 сентября 2022 г. № 3800202209270003.

92. Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : Закон Иркутской области от 16 декабря 2020 г. № 114-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2020. № 37. Т. 2.

93. Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов : закон Иркутской области от 12 декабря 2022 г. № 112-ОЗ (с посл. изм. от 20 февраля 2023 г.) // Областная. 2022. 30 декабря.

94. Об областном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов : закон Свердловской области от 7 декабря 2022 г. № 137-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области www.pravo.gov66.ru, 10 декабря 2022 г.

95. О бюджете города Москвы на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов : Закон города Москвы от 2 ноября 2022 года № 30 : Портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации», pravo.minjust.ru, 13 декабря 2022 г.

96. Об утверждении Договора между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации : закон Архангельской области от 20 июня 2014 г. № 138-9-ОЗ (с посл. изм. от 28 марта 2022 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. 2014. № 9.

97. О договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа : Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 октября 2004 г. № 38-ЗАО. [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=163009892&page=1&rdk=0#I0 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

98. О наделении органов местного самоуправления Курской области отдельными государственными полномочиями Курской области по организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг : Закон Курской области от 28 декабря 2007 г. № 132-ЗКО (с посл. изм. от 11 октября 2022 г.) // Курская правда. 2008. 16 января 2008 г.

99. О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ростовской области по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг : Областной закон Ростовской области от 3 августа 2007 г. № 758-ЗС (с посл. изм. от 27 апреля 2023 г.) // Наше время. 2007. 15 августа.

100. О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области : Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 106-оз (с посл. изм. от 30 июня 2021 г.) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2009. № 5. Т. 1.

101. Социальный кодекс Белгородской области : закон Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165 (с посл. изм. от 27 декабря 2022 г.) // Белгородские известия. 2004. 29 декабря.

102. Социальный кодекс Калининградской области : закон Калининградской области от 7 октября 2019 г. № 318 (с посл. изм. от 26 декабря 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 10 октября 2019 г. № 3900201910100002.

103. Социальный кодекс Ленинградской области : закон Ленинградской области от 17 ноября 2017 г. № 72-оз (с посл. изм. от 13 февраля 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 20 ноября 2017 г. № 4700201711200003.

104. Социальный кодекс Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 г. № 728-132 (с посл. изм. от 16 февраля 2023 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 41.

105. Социальный кодекс Ярославской области : закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з (с посл. изм. от 23 декабря 2022 г.) // Губернские вести. 2008. 20 декабря.

106. О дополнительной мере социальной поддержки в виде субсидий отдельным категориям граждан на покупку и установку газоиспользующего оборудования и проведение работ внутри границ их земельных участков в связи с догазификацией жилых домов : указ Губернатора Омской области от 17 августа 2023 г. № 201 // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 23 августа 2023 г. № 5500202308230001.

107. Об установлении в Республике Марий Эл дополнительных мер социальной поддержки участникам специальной военной операции и членам их семей : указ Главы Республики Марий Эл от 26 октября 2022 г. № 176 (с посл. изм. от 17 июля 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 28 октября 2022 г. № 1200202210280005.

108. Об установлении дополнительных мер социальной поддержки в виде специальной социальной выплаты отдельным категориям медицинских работников медицинских организаций, входящих в государственную систему здравоохранения города Севастополя, оказывающих не входящую в базовую программу обязательного медицинского страхования скорую медицинскую помощь, первичную медико-санитарную помощь гражданам, включая диспансерное наблюдение граж-

дан по основному заболеванию (состоянию) : постановление Правительства Севастополя от 22 мая 2023 г. № 242-ПП // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30 мая 2023 г. № 9200202305300010.

109. Об утверждении Порядка бесплатной выдачи лекарств, приобретаемых по рецептам врачей, для детей из многодетных семей в возрасте до 6 лет : постановление Правительства Брянской области от 17 июля 2015 № 331-п (с посл. изм. от 1 марта 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 21 июля 2015 г. № 3200201507210016.

110. Об утверждении Порядка предоставления субсидий организациям железнодорожного транспорта на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан и льгот, предоставляемых обучающимся по очной форме обучения в образовательных организациях, по оплате проезда железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, а также об установлении порядка предоставления указанных льгот : постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 452-ПП (с посл. изм. от 22 августа 2023 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 56.

111. О бесплатном проезде отдельных категорий граждан в Иркутской области в 2013 - 2023 годах : постановление Правительства Иркутской области от 12 марта 2013 г. № 81-пп (с посл. изм. от 28 октября 2022 г. // Областная. 2013. 25 марта.

112. Об обеспечении равной доступности услуг общественного транспорта в Иркутской области для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 18 ноября 2013 г. № 521-пп (с посл. изм. от 12 января 2023 г.) // Областная. 2013. 27 ноября.

113. Об утверждении Положения о порядке и условиях льготного обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями, в Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 5 ноября 2013 г. № 502-пп (с посл. изм. от 26 июня 2015 г.) // Областная. 2013. 15 ноября.

114. Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления в Иркутской области мер социальной поддержки по бесплатному обеспечению лекарственными препаратами для медицинского применения, отпускаемыми по рецептам на лекарственные препараты, при амбулаторном лечении для детей первых трех лет жизни из малоимущих семей и семей одиноких родителей и для детей в возрасте до шести лет из многодетных семей, и возмещения расходов в связи с их предоставлением : постановление Правительства Иркутской области от 12 февраля 2009 г. № 28-пп (с посл. изм. от 22 ноября 2021 г.) // Областная. 2009. 18 февраля.

115. О предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение жилого помещения гражданам, в пользу которых приняты судебные решения о присуждении единовременной денежной выплаты на приобретение жилого помещения в связи с утратой жилого дома или признанием его в установленном порядке непригодным для проживания в результате чрезвычайной ситуации, вызванной природными пожарами на территории Иркутской области в апреле - мае 2017 года : постановление Правительства Иркутской области от 24 апреля 2019 г. № 318-пп (с посл. изм. от 20 августа 2019 г.) // Областная. 2019. 3 июня. Утратил силу.

116. О предоставлении льготного проезда гражданам, постоянно проживающим в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, не имеющих круглогодичного наземного регулярного пассажирского транспортного сообщения с г. Хабаровском и г. Николаевском-на-Амуре : постановление Правительства Хабаровского края от 31 декабря 2019 г. № 598-пр (с посл. изм. от 30 июня 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 4 января 2020 г. № 2700202001040013.

117. О порядке осуществления мероприятий по переселению отдельных категорий граждан в Иркутской области в 2017 году : постановление Правительства Иркутской области от 19 июня 2017 г. № 409-пп (с посл. изм. от 14 декабря 2017 г.) // Областная. 2017. 30 июня. Утратил силу.

118. О предоставлении гражданам, жилые помещения которых утрачены или повреждены в результате чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате наводнения, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне - июле 2019 года на территории Иркутской области, мер социальной поддержки по обеспечению жильем : постановление Правительства Иркутской области от 17 июля 2019 г. № 556-пп // Областная. 2019. 22 июля.

119. О предоставлении дополнительной меры социальной поддержки в виде единовременного денежного пособия молодым специалистам в области ветеринарии при трудоустройстве в сельской местности на территории Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 10 июня 2015 г. № 285-пп // Областная. 2015. 24 июня.

120. О признании утратившими силу отдельных правовых актов Правительства Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 10 марта 2015 г. № 70-пп // Областная. 2015. 1 апреля.

121. О признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 28 декабря 2017 г. № 881-пп // Областная. 2018. 15 января.

122. О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Правительства Иркутской области от 31 декабря 2010 г. № 348-пп (с посл. изм. от 23 декабря 2022 г.) // Областная. 2011. 26 января.

123. Об отдельных вопросах реализации министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области отдельных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти Иркутской области : приказ министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 27 августа 2014 г. № 128-мпр (с посл. изм. от 23 декабря 2022 г.) // Областная. 2014. 12 сентября.

124. Об утверждении Положения о порядке организации работы по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями по договорам социального найма : приказ министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 17 ноября 2010 г. № 317-мпр (с посл. изм. от 21 июня 2012 г.) // Областная. 2010. 26 ноября. Утратил силу.

125. Об утверждении Положения о размерах, порядке и условиях установления выплат стимулирующего характера руководителям областных государственных учреждений, подведомственных министерству имущественных отношений Иркутской области : приказ министерства имущественных отношений Иркутской области от 29 октября 2015 г. № 63-мпр (с посл. изм. от 13 сентября 2021 г.) // Областная. 2015. 4 декабря.

126. Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности государственной образовательной организации Иркутской области, подведомственной министерству труда и занятости Иркутской области : приказ министерства труда и занятости Иркутской области от 2 июля 2015 г. № 54-мпр (с посл. изм. от 12 февраля 2019 г.) // Областная. 2015. 7 августа.

127. О бюджете города Иркутска на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : решение Думы г. Иркутска от 16 ноября 2021 г. № 007-20-032371/1 // Сетевое издание Иркутскинформ.рф http://irkutskinform.ru, 19 ноября 2021 г.

Судебная практика

128. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июня 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2020. № 11.

129. О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 (с посл. изм. от 28 мая 2019 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. № 8.

130. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2021 г. № 309-ЭС21-1388 по делу № А60-11834/2020 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

131. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2022 г. № 302-ЭС21-7683 по делу № А19-9035/2019 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

132. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 6 июня 2022 г. № Ф02-2346/2022 по делу № А19-9035/2019 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

133. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10 октября 2012 г. № Ф09-9357/12 по делу № А60-24851/2012 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

134. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 4 марта 2022 г. № 04АП-4164/2020 по делу № А19-9035/2019 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

135. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 марта 2003 г. № ГКПИ03-139 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

136. Решение Арбитражного суда Иркутской области от 6 декабря 2021 г. по делу № А19-9035/2019 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

137. Решение Арбитражного суда Калининградской области от 6 сентября 2018 г. по делу № А21-4949/2018 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

138. Решение Арбитражного суда Калининградской области от 29 октября 2019 г. по делу № А21-5466/2019 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

139. Решение Арбитражного суда Томской области от 27 августа 2019 г. по делу № А67-1484/2019 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

140. Решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 2 марта 2018 г. по делу № А79-15518/2017 // Картотека арбитражных дел. [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

Иные официальные документы

141. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 13 октября 2020 г. № 52К (1425). [Электронный ресурс]. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/bb9/bb955e16ddbb60ce8a85a7be0d45f604.pdf (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

142. Информация по результатам проведенной экспертизы проекта закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021

и 2022 годов» (ПЗ-620). [Электронный ресурс]. URL: http://irksp.ru/?page_id=10063 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

143. Методические рекомендации по составлению реестров расходных обязательств главных распорядителей средств федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2020/07/main/Metodika_po_sostavleniu_RRO_2021-2023.docx (дата обращения: 6 апреля 2023 г.).

144. О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской федерации от 13 июня 2013 г. // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

145. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февраля.

146. Рекомендации по применению Классификатора мер социальной защиты (поддержки), утв. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

Диссертации, авторефераты диссертаций

147. Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук / Н. В. Астафуров. — М., 2009. — 249 с.

148. Бабкова Ю. Б. Расходные обязательства в бюджетном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Б. Бабкова. — М., 2010. — 30 с.

149. Байматов П. Н. Реализация конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П. Н. Байматов. — Тюмень, 2016. — 33 с.

150. Бит-Шабо И. В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / И. В. Бит-Шабо. — Саратов, 2015. — 54 с.

151. Васильева Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы : дис. … д-ра юрид. наук. / Ю. В. Васильева. — М., 2010. — 402 с.

152. Воронова Л. К. Теоретические вопросы правового регулирования расходов государственных бюджетов союзных республик : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Л. К. Воронова. — М., 1982. — 38 с.

153. Гусев А. Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение : автореферат дис. … канд. юрид. наук / А. Ю. Гусев. — М., 2017. — 27 с.

154. Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Теоретические и прикладные проблемы : дис. … д-ра юрид. наук. / В. В. Игнатенко. — Екатеринбург, 1999. — 343 с.

155. Ильин А. В. Расходы бюджета в конституционном государстве : дис. … д-ра. юрид. наук / А. В. Ильин. — СПб, 2016. — 358 с.

156. Истомина Е. А. Влияние концепции социального риска на правовое регулирование социального обеспечения : дис. … д-ра. юрид. наук / Е. А Истомина. — Екатеринбург, 2021. — 500 с.

157. Комягин Д. Л. Исполнение федерального бюджета как стадия бюджетного процесса в Российской Федерации : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. / Д. Л. Комягин. — М., 2005. — 22 с.

158. Курбатова С. С. Субсидии в системе форм расходов бюджета: проблемы правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук / С. С. Курбатова. — СПб., 2016. — 188 с.

159. Миронова Т. К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. / Т. К. Миронова. — М., 2008. — 54 с.

160. Палозян О. А. Финансово-правовое регулирование бюджетных расходов: дис. … канд. юрид. наук / О. А. Палозян. — М., 2017. — 254 с.

161. Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дис. … д-ра. юрид. наук / Н. А. Поветкина. — М., 2016. — 42 с.

162. Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис. … д-ра. юрид. наук / Ю. В. Пятковская. — М., 2017. — 499 с.

163. Сырых Е. В. Общие критерии качества закона : дис. … канд. юрид. наук. / Е. В. Сырых. — М., 2001. — 221 с.

164. Тимерханова А. А. Правовое регулирование предоставления межбюджетных субсидий в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / А. А. Тимерханова. — М., 2021. — 185 с.

165. Хвалев С. А. Правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. / С. А. Хвалев. — Тюмень, 2011. — 226 с.

166. Цыренжапов Ч. Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук / Ч. Д. Цыренжапов. — Томск, 2005. — 252 с.

167. Шевелько Д. А. Особенности правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях программного бюджета : дис. … канд. юрид. наук / Д. А. Шевелько. — М., 2017. — 236 с.

Монографии, учебная литература

168. Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция» / С. А. Авакьян. — М.: Юристъ, 2005. — 719 с.

169. Андреева Г. Н. Финансовая конституция в зарубежных странах : монография / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; Отд. правоведения. — М., 2015. — 210 с.

170. Арбатская Ю. В. Влияние отдельных финансово-правовых институтов на инновационное развитие России / Ю. В. Арбатская, Н. В. Васильева, М. М. Винокурова. — Иркутск: Издательство БГУЭП, 2014. — 165 с.

171. Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / Под ред. А. И. Кима. — Томск: Изд-во Том. гос. ун-та им. В. В. Куйбышева, 1988. — 100 с.

172. Бельский К. С. Финансовое право : Наука, история, библиогр. / К. С. Бельский. — М.: Юрист, 1995. — 208 с.

173. Васильева Н. В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект : монография / Н. В. Васильева ; под. ред. Е. Ю. Грачевой. — М.: Норма, 2017. — 304 с.

174. Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР / Л. К. Воронова. — Киев: Вища школа, 1981. — 223 с.

175. Вострикова Л. Г. Финансовое право: Учебник для вузов / Л. Г. Вострикова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2007. — 375 с.

176. Годме П. М. Финансовое право / П. М. Годме; перевод и вступительная статья д-ра юрид. наук, проф. Халфиной Р. О. — М.: Прогресс, 1978. — 429 с.

177. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. — М.: ООО «Профобразование», 2003. — 158 с.

178. Горелов Н. А. Политика доходов и качество жизни населения / Под ред. Н. А. Горелова. — СПб.: Питер, 2003. — 652 с.

179. Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: Учебное пособие / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Юриспруденция, 2000. — 303 с.

180. Гурвич М. А. Советское финансовое право / М. А. Гурвич. — М.: Юридическая литература, 1952. — 324 с.

181. Еллинек. Г. Бюджетное право (перев. с нем.) / Г. Еллинек. — Ростов-на-Дону: Донская речь Н. Е. Парамонова, ценз., 1906. — 43 с.

182. Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России : учебник / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. — М.: Волтерс Клувер, 2004. — 581 с.

183. Иловайский С. И. Учебникъ финансоваго права / С. И. Иловайский. — Одесса: Типография Штаба Одесскаго Военнаго Округа, 1895. — 612 с. Доступ в электронном виде через Национальную электронную библиотеку URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000202_000006_156088%7C77E244F0-6A8C-48ED-95E8-9A7D040C14BB?page=5&rotate=0&theme=white (дата обращения: 23 сентября 2021 г.).

184. Комментарий к Федеральному закону от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (постатейный) [Электронный ресурс] / Э. С. Бондарева, А. Ю. Гусев, А. В. Менкенов, Н. В. Антонова, Н. В. Богатырева, С. А. Слесарев // СПС КонсультантПлюс, 2018. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

185. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2012. — 578 с.

186. Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. Ежегодник центра публично-правовых исследований. — Т. 1. — Курск: АНО ЦППИ, 2006. — С. 412–437.

187. Комягин Д. Л. Казна и бюджет / отв. ред. Д. Л. Комягин. — М.: Наука, 2014. — 498 с.

188. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина. Под ред. проф. Н. И. Химичевой. — М.: Издательство НОРМА, 2001. — 352 с.

189. Куфакова Н. А. Правовые основы государственных расходов // Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. — М.: Юридическая литература, 1974. — С. 316–328.

190. Лебедев В. А. Финансовое право: учебник / В. А. Лебедев; науч. ред. и автор вступ. статьи А. Н. Козырин; сост., автор статей и коммент. А. А. Ялбулганов. — М.: Статут, 2000. — 461 с.

191. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учебник для бакалавров / Е. Е. Мачульская. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2014. — 587 с.

192. Общественные финансы: теория и практика. Монография / авторский коллектив. — Хабаровск : РИЦ ХГУЭП, 2016. — 123 с.

193. Пискотин М. И. Советское бюджетное право / М. И. Пискотин. — М.: Юрид. лит., 1971. — 312 с.

194. Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства / С. В. Поленина. — М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. — 56 с.

195. Право социального обеспечения : учебник / Под ред. К. Н. Гусова. — М.: ПБОЮЛ Грачев С. М., 2001. — 328 с.

196. Право социального обеспечения. Общая часть : учебник / коллектив авторов ; под. ред. М. О. Буяновой. — М.: КНОРУС, 2021. — 224 с.

197. Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов : Учебное пособие / В. М. Пушкарева. — М.: Финансы и статистика, 2014. — 256 с.

198. Пятковская Ю. В. Бюджетные расходы в системе государственных и муниципальных расходов: правовой аспект: монография / Ю. В. Пятковская; под общ. ред. Е. Ю. Грачевой. — Иркутск : Изд-во БГУ, 2015. — 163 с.

199. Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: монография / Ю. В. Пятковская; под ред. Е. Ю. Грачевой. — М.: Норма, 2017. — 288 с.

200. Советское финансовое право / отв. ред. Е. А. Ровинский. — М.: Юрид. лит., 1961. — 350 с.

201. Социальная работа : Рос. энцикл. слов. / Под общ. ред. Жукова В. И. — М.: Союз, 1997. — 358 с.

202. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А. И. Абрамова, С. А. Боголюбов, А. В. Мицкевич и др.; под ред. А. С. Пиголкина. — М.: Городец, 2003. — 544 с.

203. Теория государства и права : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция» / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — Москва : Юристъ, 2007. — 540 с.

204. У истоков финансового права / сост.: А. А. Ялбулганов, под ред.: А. Н. Козырина. — М.: Статут, 1998. — 432 с.

205. Финансы и кредит : учеб. пособие / сост. Е. Ю. Лемешко. — Хабаровск: РИЦ ХГУЭП, 2021. — 121 с.

206. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. — М.: ООО Велби, 2003. — 749 с.

207. Финансовое право: Учебник / Под ред. О. Н. Горбуновой. — М., 1996. — 400 с.

208. Финансовое право / Под. ред Н. И. Химичевой. — М.: Юристъ, 1999. — 599 с.

209. Финансовое право: учеб. для вузов / под. ред. Е. А. Ровинского. — М.: Юрид. лит., 1971. — 392 с.

210. Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С. В. Запольский. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Юридическая форма «Контракт»: Волтерс Клувер, 2011. — 792 с.

211. Финансовое право России. Учебник / Е. Ю. Грачева, Н. А. Куфакова, С. Г. Пепеляев. — М.: ТЕИС, 1995. — 231 с.

212. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. — М.: Юристъ, 2004. — 576 с.

213. Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева. — Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1979. — 222 с.

214. Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: Норма, 2005. — 464 с.

215. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: учебник для вузов / Л. И. Якобсон. — М.: Гос. ун-т Высшая школа экономики, 2000. — 367 с.

Научные статьи, материалы конференций

216. Алмаева Ю. О. О понятии и критериях качества трудового законодательства / Ю. О. Алмаева // Юрист. — 2008. — № 5. — С. 61–64.

217. Арбатская Ю. В. К дискуссии о планировании бюджетных расходов / Ю. В. Арбатская // Налоги и финансовое право. — 2015. — № 5. — С. 10–13.

218. Арбатская Ю. В., Васильева Н. В., Христюк А. А. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологическая и уголовно-правовая характеристика / Ю. В. Арбатская, Н. В. Васильева, А. А. Христюк // Всероссийский криминологический журнал. — 2014. — № 4. — С. 104–113.

219. Артемов, Н. М., Лагутин И. Б. Системность в финансовом праве: теоретико-методологический аспект / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин // Государство и право. — 2017. — № 3. — С. 67–72.

220. Баирова Э. В. Роль реестра расходных обязательств в повышении эффективности управления расходами регионального бюджета [Электронный ресурс] / Э. В. Баирова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2011. — № 1. URL: http://brj-bguep.ru/reader/article.aspx?id=7524 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

221. Бит-Шабо И. В. К вопросу о сущности и принципах института государственного задания / И. В. Бит-Шабо // Право и общество в условиях глобализации:

перспективы развития : Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции, Саратов, 12 декабря 2019 года / Под редакцией В. В. Бехер, Н. Н. Лайченковой. Выпуск 8. – Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», 2020. — С. 269–271.

222. Болтинова О. В. О совершенствовании понятий и терминов в проекте новой редакции бюджетного кодекса Российской Федерации / О. В. Болтинова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 6(22). — С. 21–29.

223. Братко Т. Д. Принцип самостоятельности бюджетов как правовая основа для разрешения споров о недостаточном финансировании переданных полномочий / Т. Д. Братко // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. — 2016. — № 3. — С. 74–87.

224. Васильева Н. В. О некоторых проблемах составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / Н. В. Васильева // Академический юридический журнал. — 2008. — № 2. — С. 22–28.

225. Васюнина М. Л. Формы бюджетных расходов и их влияние на развитие экономики / М. Л. Васюнина // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2013. — № 12(150). — С. 29–36.

226. Васянина Е. Л. Классификация обязательств в финансовом праве / Е. Л. Васянина // Финансовое право. — 2018. — № 2. — С. 9–12.

227. Васянина Е. Л. Проблемы реализации принципа безусловного исполнения расходных обязательств по бюджетному законодательству РФ и в практике российских судов / Е. Л. Васянина // Администратор суда. — 2015. — № 2. — С. 14–17.

228. Винницкий Д. В. Проблемы управления государственной собственностью в бюджетном и налоговом праве России / Д. В. Винницкий // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2006. — № 2(146). — С. 24–31.

229. Голубев А. В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие / А. В. Голубев // Финансовое право. — 2012. — № 2. — С. 16–21.

230. Голубев А. В. Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат / А. В. Голубев // Финансовое право. — 2013. — № 4. — С. 12–17.

231. Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства / Е. Ю. Грачева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 6 (22). — С. 10–20.

232. Гусева Т. С. Российская система социального обеспечения при изменении структуры занятости населения: проблемы правового регулирования / Т. С. Гусева // Социальное и пенсионное право. — 2023. — № 1. — С. 22–26.

233. Жданов А. Ф. Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегирований полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти / А. Ф. Жданов // Журнал российского права. — 2007. — № 9. — С. 35–44.

234. Забралова О. С. Возникновение расходных обязательств субъекта Российской Федерации в социальной сфере: проблемы правового регулирования / О. С. Забралова // Финансовое право. — 2021. — № 8. — С. 15–18.

235. Забралова О. С. Расходные обязательства субъекта Российской Федерации в социальной сфере в структуре бюджета / О. С. Забралова // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — №11 (132). — С. 42–48.

236. Забралова О. С. Правовое регулирование механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации / О. С. Забралова // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 6. — С. 29–36.

237. Зайцева Е. С. Отраслевые пределы правового регулирования: постановка проблемы / Е. С. Зайцева // Академический юридический журнал. — 2020. — № 3. — С. 4–8.

238. Замараева З. П. К вопросу об определении понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение» (правовой аспект) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — № 2. — С. 203–209.

239. Запольский С. В., Васянина Е. Л. Финансовые обязательства – способ осуществления финансовой политики государства / С. В. Запольский, Е. Л. Васянина // Государство и право. — 2020. — № 5. — С. 55–63.

240. Зверева В. А. Проблемы взыскания с казны субъекта Российской Федерации / В. А. Зверева // Финансовое право. — 2006. — № 12. — С. 6–10.

241. Землянская Н. И. О понятии «расходы бюджета» / Н. И. Землянская // Ленинградский юридический журнал. — 2013. — № 3(33). — С. 72–75.

242. Ильин А. В. Исполнение судебных актов как форма расходов бюджета / А. В. Ильин // Арбитражный и гражданский процесс. — 2015. — № 6. — С. 29–33.

243. Ильин А. В. Правовая природа расходов бюджета / А. В. Ильин // Государство и право. — 2016. — № 4. — 106–109.

244. Игнатюк Е. В. Правовое содержание института расходных обязательств / Е. В. Игнатюк // Законодательство и экономика. — 2006. — № 9. — С. 21–24.

245. Карасева М. В. Наука финансового права и новые институциональные структуры / М. В. Карасева // Российский журнал правовых исследований. — 2023. — Т. 10, № 2. — С. 7–12.

246. Клишина М. А. Составление проекта бюджета: проблемы и перспективы / М. А. Клишина // Финансовое право. — 2006. — № 3. — С. 2–7.

247. Комягин Д. Л. Исполнение судебных актов о взыскании из бюджета: практика, теория и история вопроса / Д. Л. Комягин // Реформы и право. — 2013. — № 1. — С. 35–52.

248. Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов / Д. Л. Комягин // Реформы и право. — 2010. — № 3. — С. 10–15.

249. Комягин Д. Л. Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции / Д. Л. Комягин // Финансовое право. — 2011. — № 7. — С. 16–19.

250. Красинский В. В. Качество российских законов / В. В. Красинский // Право и политика. — 2005. — № 5. — С. 96–104.

251. Кривошеев Е. В. Договоры как источники публичного права / Е. В. Кривошеев // Правовая парадигма. — 2018. — Т. 17. — № 1. — С. 74–78.

252. Крохина Ю. А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность / Ю. А. Крохина // Журнал российского права. — 2002. — № 2. — С. 24–43.

253. Лагутин И. Б. К вопросу о системе ответственности за нарушение бюджетного законодательства в Российской Федерации / И. Б. Лагутин // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. — 2023. — № 2. — С. 4–8.

254. Лукичев К. Е., Зембатов Г. Р. К вопросу о соотношении понятий, применяемых при регламентации расходов бюджета / К. Е. Лукичев, Г. Р. Зембатов // Финансовое право. — 2017. — № 2. — С. 19–22.

255. Любимов Н. А. Качество российского конституционного законодательства: некоторые проблемы и решения / Н. А. Любимов // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 7. — С. 18–21.

256. Мадьярова А. В. Договоры в муниципальном праве [Электронный ресурс] / А. В. Мадьярова // СПС КонсультантПлюс, 2007. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

257. Мелехова А. Ю. Виды административных договоров / А. Ю. Мелехова // Административное право и процесс. — 2012. — № 1. — С. 70–73.

258. Миронова Т. К. К вопросу об определении понятия «социальная защита» (правовой аспект) // Трудовое право. — 2008. — № 3. — С. 7–11.

259. Пауль А. Г. Правовое регулирование расходов бюджетов / А. Г. Пауль // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2008. — № 1(4). — С. 243–249.

260. Пауль А. Г. Расходы бюджетов: понятие и особенности правового регулирования / А. Г. Пауль // Финансовое право. — 2005. — № 7. — С. 25–27.

261. Писарева Е. Г. Правовые основы финансирования расходов государственных учреждений в системе публичных расходов / Е. Г. Писарева // Налоги. — 2016. — № 2. — С. 26–28.

262. Поветкина Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности / Н. А. Поветкина // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8. — С. 65–70.

263. Поленина С. В. Качество закона и совершенствование правотворчества / С. В. Поленина // Советское государство и право. — 1987. — № 7. — С. 12–19.

264. Попондопуло В. Ф. Денежные средства: понятие и правовой режим / В. Ф. Попондопуло // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. — 2020. —Т. 162. — № 2. — С. 40–51.

265. Пятковская Ю. В. Государственные расходы: от генезиса к правовым проблемам современности / Ю. В. Пятковская // Академический юридический журнал. — 2018. — № 2 (72). — С. 45–51.

266. Рассыльников И. А. Система расходных обязательств по российскому бюджетному праву / И. А. Рассыльников // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2013. — № 11 (42). — С. 91–95.

267. Решетов Ю. С. Нормативное и индивидуальное правовое регулирование / Ю. С. Решетов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2013. — № 2 (20). — С. 17–22.

268. Рябова Е. В. Развитие института исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов как гарантия эффективной судебной защиты / Е. В. Рябова // Финансовое право. — 2023. — № 1. — С. 9–13.

269. Ряховский К. Б. К вопросу о порядке исполнения судебных актов о выплате денежных средств в рамках оказания государственной поддержки, бюджетное финансирование которой прекратилось / К. Б. Ряховский // Вестник исполнительного производства. — 2021. — № 1-2. — С. 15–23.

270. Савенков А. В. Неоднородность охватываемых иммунитетом бюджетов процедур исполнения судебных актов / А. В. Савенков // Административное и муниципальное право. — 2023. — № 2. — С. 36–46.

271. Сагандыков М. С., Шафиков А. М. Права граждан на социальную защиту и социальное обеспечение: конституционно-правовой аспект / М. С. Сагандыков, А. М. Шафиков // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2014. — № 2. — С. 36–42.

272. Сауль С. Н. Правовой институт расходных обязательств (становление и развитие) [Электронный ресурс] / С. Н. Сауль // СПС КонсультантПлюс, 2013. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

273. Сафонов А. Л., Некипелова Д. В. Оценка эффективности реализации мер по повышению материального содержания российских пенсионеров и разработка альтернативных мер их социального обеспечения / А. Л. Сафонов, Д. В. Некипелова // Социальное и пенсионное право. — 2023. — № 2. — С. 28–36.

274. Соколова Э. Д. К вопросу о правовом регулировании государственных доходов и расходов / Э. Д. Соколова // Правовое регулирование государственных доходов и расходов (Доклады и выступления на международной научно-практической конференции). — Харьков: Академия правовых наук Украины, 1998. — С. 298–302.

275. Соколова Э. Д., Савостьянова С. А. Научные воззрения на систему финансового права как отрасли российского права / Э. Д. Соколова, С. А. Савостьянова // Финансовое право. — 2016. — № 10. — С. 3–6.

276. Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование как комплексный правовой институт финансового права / Р. В. Ткаченко // Lex russica. — 2022. — № 4. — С. 86–97.

277. Токарева Е. А. К вопросу о понятии социальной защиты населения // Социальное и пенсионное право. — 2016. — № 3. — С. 3–6.

278. Угренинова А. М. Подсудность и компетенция суда: проблема определения понятия. [Электронный ресурс] / А. М. Угренинова // URL: https://wiselawyer.ru/poleznoe/88654-podsudnost-kompetenciya-suda-problema-opredeleniya-ponyatiya. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

279. Фатьянов А. А. Категории «деньги», «финансы» и предмет финансового права / А. А. Фатьянов // Экономика. Налоги. Право. — 2013. — № 2. — С. 80–87.

280. Фомин А. А. Законодательная конструкция «социальная помощь малоимущим»: содержание и соотношение со смежными правовыми понятиями // Российская юстиция. — 2019. — № 2. — С. 6–8.

281. Черноверхский А. М. Особенности осуществления публичных расходов на поддержание стабильности банковской системы в Российской Федерации / А. М. Черноверхский // Банковское право. — 2010. — № 2. — С. 2–7.

282. Шайхатдинов В. Ш. Дополнительное социальное обеспечение: анализ проблем теории и практики / В. Ш. Шайхатдинов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2015. — № 4(30). — С. 100–109.

283. Шайхатдинов В. Ш. Проблемы модернизации российского законодательства о социальном обеспечении в современный период / / В. Ш. Шайхатдинов // Академический юридический журнал. — 2018. — № 1(71). — С. 51–59.

284. Шевелько Д. А. Правовое регулирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в аспекте финансовой безопасности регионов / Д. А. Шевелько // Современные угрозы финансовой безопасности России: материалы научно-практической конференции, 26 марта 2014 г.: сборник статей. М.: Высшая школа государственного аудита, 2014. — С. 79–83.

285. Шевчук Д. А. Исследование систем управления [Электронный ресурс] / Д. А. Шевчук // URL: https://marketing.wikireading.ru/41682 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

286. Яговкина В. А. Проблемы формирования резервных фондов муниципальных образований // Финансовое право. — 2023. — № 5. — С. 2–4.

287. Яговкина В. А. Субсидии государственным (муниципальным) учреждениям на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Финансовое право. — 2018. — № 6. — С. 24–27.

288. Konrath C., Berger H. Роль Парламента Австрии в бюджетировании [Электронный ресурс] / Chrisoph Konrath, Helmut Berger // URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/4_the-role-of-parliament-in-the-budget-process_rus.pdf. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

Электронные системы, реестры, словари

289. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». [Электронный ресурс]. URL: http://budget.gov.ru/ (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

290. Законодательное Собрание Иркутской области: автоматизированная информационная система «Электронный парламент». [Электронный ресурс]. URL: https://eparlament.irzs.ru/Doc/pasport/127 (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

291. Классификатор мер социальной защиты (поддержки) Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://sfr.gov.ru (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

292. Конституция Соединенных Штатов Америки (перев. с англ.). [Электронный ресурс]. https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm. (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

293. План-график закупок министерства здравоохранения Иркутской области на 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: https://zakupki.gov.ru/epz/orderplan/pg2020/plan-position.html?plan-number=202101342000059001&revision-id=&position-number= (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

294. Ожегов С.И. Словарь русского языка. [Электронный ресурс]. URL: https://slovarozhegova.ru (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

295. Реестр расходных обязательств Иркутской области. [Электронный ресурс]. URL: https://irkobl.ru/upload/iblock/5c0/RRO-na-sayt.xlsx (дата обращения: 20 апреля 2022 г.).

296. Реестр соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий. [Электронный ресурс]. URL: http://pravo-minjust.ru (дата обращения: 10 марта 2023 г.).

297. A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process (Exposure Draft) (Superseded by GAO-05-734SP). [Электронный ресурс]. URL: https://www.gao.gov/products/afmd-2.1.1. (дата обращения: 23 марта 2023 г.).

Приложение

ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации следующие изменения:

1) в статье 6:

абзац двадцать второй признать утратившим силу;

абзац двадцать третий изложить в следующей редакции:

«публичные нормативные обязательства – расходные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся в государственных или муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;»;

абзац тридцать третий признать утратившим силу;

2) наименование статьи 69 изложить в следующей редакции:

«Статья 69. Формы расходов бюджета»

3) содержание статьи 69 и последующих за ней статьей главы 10 изменить соответственно выделяемым формам расходов бюджета, исходя из критериев субъектного состава и содержания правоотношений по использованию средств бюджета;

4) статью 69.2 признать утратившей силу;

5) статью 74.1 признать утратившей силу;

6) пункты 5, 5.1 статьи 78 признать утратившими силу;

7) статью 242.1 дополнить пунктом 1.1 следующего содержания:

«1.1. Установленный в настоящей главе порядок исполнения судебных актов не распространяется на случаи, если в законе (решении) о бюджете предусмотрены бюджетные ассигнование на выполнение расходных обязательств, в связи с которыми принят подлежащий исполнению судебный акт. В таких случаях исполнение судебных актов осуществляется порядке, установленном настоящим Кодексом для осуществления расходов бюджета.».