

Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению особенностей правового положения государственных внебюджетных фондов как субъектов финансовых правоотношений. Автор рассматривает процесс становления государственных внебюджетных фондов и определяет причины их возникновения. Отмечается, что на первоначальном этапе формирования современной бюджетной системы Российской Федерации государственные внебюджетные фонды рассматривались в качестве инструмента, обеспечивающего целевое расходование денежных средств. Данный путь можно признать экстенсивным, поскольку он приводит к количественному увеличению централизованных фондов денежных средств в рамках финансовой системы. Кроме того, он является в достаточной степени затратным, поскольку требует выделения денежных средств на обеспечение деятельности аппарата соответствующих фондов. В любом случае, существовавшая до недавнего времени множественность внебюджетных фондов представляла собой рудимент постперестроечной экономики. Несистематизированность источников нормативного правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов, устаревание и фактическое несоответствие многих норм текущей модели правового регулирования, отсутствие профильных законов, определяющих их правовой статус, предопределили неэффективность как структуры, так и функционирования государственных внебюджетных фондов. Это, в свою очередь, привело к объединению Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования в единый Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации. В статье анализируется специфика бюджетно-правового положения нового государственного внебюджетного фонда.

Ключевые слова: государственные внебюджетные фонды; Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации; Социальный фонд Российской Федерации; Пенсионный фонд Российской Федерации; Фонд социального страхования; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования; межбюджетные отношения; межбюджетные трансферты; доходы; расходы.

Для цитирования: Забралова О. С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 3. — С. 40–55. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.148.3.040-055.

© Забралова О. С., 2023

* Забралова Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
Lab.kfp@msal.ru

State Extra-Budgetary Funds as Subjects of Financial Legal Relations

Olga S. Zabalova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
Lab.kfp@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to consideration of peculiarities of the legal status of state extra-budgetary funds as subjects of financial legal relationships. The author examines the process of state extra-budgetary funds formation and determines the causes of their emergence. It is noted that at the initial stage of the formation of the modern budgetary system of the Russian Federation, state extra-budgetary funds were considered as an instrument ensuring appropriate spending of funds. This way can be considered extensive, since it leads to a quantitative increase in centralized funds within the financial system. In addition, it is money consuming, since it requires the allocation of funds to support the activities of the apparatus of the relevant funds. In any case, multiplicity of extra-budgetary funds that existed until recently was a vestige of the post-perestroika economy. An unsystematic nature of the sources of normative regulation of activities of state extra-budgetary funds, obsolescence and actual inconsistency of many of their norms with the current model of legal regulation, absence of specialized laws defining their legal status have predetermined inefficiency of both the structure and functioning of state extra-budgetary funds. This, in turn, has led to the merger of the Pension Fund of the Russian Federation and the Social Insurance Fund into a uniform Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation. The paper analyzes the specifics of the budgetary and legal standing of the new state extra-budgetary fund.

Keywords: state extra-budgetary funds; Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation; Social Fund of the Russian Federation; Pension Fund of the Russian Federation; Social Insurance Fund; Federal Compulsory Medical Insurance Fund; inter-budgetary relations; inter-budgetary transfers; income; expenses.

Cite as: Zabalova OS. Gosudarstvennye vnebyudzhetnye fondy kak subekty finansovykh pravootnosheniy [State Extra-Budgetary Funds as Subjects of Financial Legal Relations]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(3):40-55. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.148.3.040-055. (In Russ., abstract in Eng.).

Как отмечают Е. Ю. Грачева и Ю. К. Цареградская, возникновение государственных внебюджетных фондов «связано со специальными расходами органов исполнительной власти для финансирования важных социальных и экономических мероприятий государства»¹. Таким образом, можно заключить, что государственные внебюджетные фонды (далее также — ГВФ) имеют целевую — социальную и экономическую — направленность.

Следует отметить, что появление института государственных внебюджетных фондов в России связано с переходом к рыночной экономике в конце XX в. До 1990-х гг. потребность в осо-

бых централизованных фондах отсутствовала, поскольку все публичные расходы производились из бюджета. Начало рыночного строительства потребовало пересмотреть существовавшие подходы к структуре бюджетной системы, в частности была образована целая система государственных внебюджетных фондов. Так, были созданы:

- Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Фонд социального страхования;
- Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования;
- Федеральный дорожный фонд Российской Федерации²;

¹ Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой. М., 2020. С. 196.

² Постановление Верховного Совета РФ от 23.01.1992 № 2235-1 «Об утверждении Порядка образования и использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 240.

— Федеральный и территориальные экологические фонды³;

— Государственный фонд занятости⁴.

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

В то же время необходимо учитывать особенности рассматриваемого исторического этапа развития бюджетных отношений. Вслед-

ствие общей дестабилизации экономики долгое время бюджеты бюджетной системы РФ формировались с дефицитом. Для иллюстрации кризиса всей системы управления государственными финансами достаточно сказать, что в 1992 и 1993 гг. планирование ряда централизованных фондов осуществлялось поквартально⁵.

Обособление государственных внебюджетных фондов было направлено на усиление гарантий соблюдения прав и законных интересов граждан — в первую очередь в социальной сфере (а также в иных, например в сфере экологии). Таким образом в условиях недостаточного финансирования обеспечивалось целевое расходование аккумулированных денежных средств. В связи с этим с учетом общего тяжелого финансового положения и политической нестабильности формирование института государственных внебюджетных фондов следует признать обоснованным.

Постепенно пришло осознание, что для обеспечения целевого характера расходования публичных денежных средств необходимо применять более эффективные механизмы. В связи с этим значительная часть государственных внебюджетных фондов была лишена самостоятельного статуса — они были перенесены в состав бюджетов. Так, например, в настоящее время дорожные фонды являются целевыми бюджетными фондами⁶. Экологические фонды сначала также включились в состав бюджетов, а затем их полностью упразднили⁷. Начиная с 2000-х гг. в

³ Постановление Правительства РФ от 29.06.1992 № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Верховного Совета РФ от 08.06.1993 № 5132-1 «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 911.

⁵ См., например: Закон РФ от 26.06.1992 № 3126-1 «О бюджете Федерального дорожного фонда Российской Федерации на II полугодие 1992 и 1992 год» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 32. Ст. 1863; Закон РФ от 06.02.1992 № 2296-1 «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на I квартал 1992 года» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 466.

⁶ Согласно п. 1 ст. 179.4 БК РФ дорожный фонд — часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

⁷ Ситник А. А. «Зеленые» финансы: понятие и система // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 2 (135). С. 69–70.

России на федеральном уровне функционировало всего три фонда: ПФР, ФСС и ФФОМС. Исходя из этого, можно сделать вывод, что современные государственные внебюджетные фонды носят *исключительно социальный характер*: они связаны с обязательным государственным социальным страхованием⁸. Иные виды государственных внебюджетных фондов, не носивших социального характера, были упразднены.

Следует отметить, что государственные внебюджетные фонды могут рассматриваться с двух точек зрения:

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

2) как субъект — действует в организационно-правовой форме государственного внебюджетного фонда, являющегося типом государственного учреждения⁹. Как субъект правоотношений осуществляет функции:

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

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

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

1) государственными — соответствующие денежные средства находятся в федеральной собственности (применительно к территориальным фондам — в собственности субъектов

Российской Федерации) и не подлежат изъятию. Здесь же следует отметить, что действующее бюджетное законодательство не предусматривает возможности создания муниципальных внебюджетных фондов. Представляется, что это обусловлено целым рядом причин:

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

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

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

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

2) централизованными — имеют особый порядок разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением. Между тем А. Ю. Ильин, говоря о внебюджетных фондах (в том числе о государственных внебюджетных фондах), относит их к числу децентрализованных государственных финансов¹⁰. Мы не можем согласиться с подобным мнением, поскольку:

— ГВФ формируются в процессе перераспределения ВВП через налоговые и неналоговые платежи¹¹;

— предназначены для финансового обеспечения общественных потребностей, формирующихся на макроэкономическом уровне¹²;

⁸ Финансовое право : учебник / отв. ред. И. В. Рукавишников. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, Инфра-М, 2021. С. 190.

⁹ Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Финансовое право : учебник / под общ. ред. Э. Д. Соколовой ; отв. ред. А. Ю. Ильин. М. : Проспект, 2019. С. 221.

¹¹ Финансы, деньги и кредит : учебник и практикум для вузов / под ред. Д. В. Буракова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2022. С. 231.

¹² Финансы, деньги и кредит : учебник и практикум для вузов.

- имеют особую форму внешнего выражения в виде закона;
- принимаются в особом порядке в соответствии со строго определенной бюджетным законодательством процедурой представительным (законодательным) органом Российской Федерации (субъекта РФ);
- отчет об исполнении бюджетов ГВФ также принимается согласно установленной бюджетным законодательством процедуре.

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

Всё сказанное позволяет с полной уверенностью утверждать, что государственные внебюджетные фонды — это централизованные фонды денежных средств;

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

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

- пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования;

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

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

- обязательного медицинского страхования;

- осуществления иных государственных функций и полномочий;

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

б) постоянными. В отличие от фондов, создаваемых для достижения установленных целей на определенный период, срок функционирования государственных внебюджетных фондов не установлен, что предопределяется кругом решаемых ими задач.

Исторически первым на современном этапе развития финансовой системы России был создан Пенсионный фонд РСФСР (в последующем переименован в Пенсионный фонд РФ). Как можно судить из содержания постановления Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 № 442-1¹³, изначально предполагалось, что данный государственный внебюджетный фонд будет выступать в качестве кредитной организации — об этом свидетельствует абз. 2 п. 1 названного нормативного правового акта, признававший Пенсионный фонд РСФСР самостоятельным кредитно-финансовым учреждением, которое осуществляет деятельность согласно Закону о банках и банковской деятельности. Вместе с тем необходимо отметить, что ни на тот момент, ни в последующем в российской правовой системе «финансово-кредитное учреждение» не было закреплено в качестве отдельного

¹³ Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 415 (утратило юридическую силу).

вида юридического лица. По сути, предполагалось, что ПФР будет выступать правительственной кредитной организацией. Но притом что финансово-правовая природа нового института была определена правильно, тем не менее неверно был установлен вид соответствующей финансовой организации. Как верно отмечено в постановлении Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П, ПФР выполнял функции страховщика, осуществляющего оперативное управление средствами обязательного (государственного) пенсионного страхования¹⁴. Данный вывод нашел свое отражение в принятом в том же году Федеральном законе от 15.12.2001 № 167-ФЗ¹⁵, согласно ст. 5 которого ПФР признавался:

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

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

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

Заметим, что нормативное правовое регулирование деятельности другого государственного внебюджетного фонда — Фонда социаль-

ного страхования — осуществлялось несколькими иным образом. Данный фонд был образован на основании Указа Президента РФ от 07.08.1992 № 822¹⁶ и в соответствии с п. 1 этого нормативного правового акта, так же как и ПФР, признавался финансово-кредитным учреждением Российской Федерации. Позднее было принято постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101¹⁷, утвердившее положение о ФСС. Согласно п. 1 и 2 указанного положения ФСС признавался финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ, которое управляет средствами государственного социального страхования. Следовательно, долгое время правовое положение ФСС определялось на подзаконном уровне. В дальнейшем были приняты федеральные законы, регулирующие отдельные виды страхования, входящие в сферу ответственности ФСС¹⁸. И если Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ просто констатировал тот факт, что ФСС является страховщиком по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, то статья 2.2 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ не только признавала рассматриваемый государственный внебюджетный фонд страховщиком по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, но также содержала положение, согласно которому правовой статус ФСС определяется отдельным законом. Соот-

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 27.09.2000 № 1709 “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2001. № 27. Ст. 2804.

¹⁵ Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 6. Ст. 319 (утратил юридическую силу).

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 8. Ст. 599 (утратило юридическую силу).

¹⁸ Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СПС «КонсультантПлюс».

ветствующий закон так и не был принят. Таким образом, более 12 лет с того момента, когда начала действовать названная норма¹⁹, законодатель не предпринимал никаких действий по разработке соответствующей нормативной правовой базы, определявшей правовой статус ФСС. Более того, расширительное толкование ч. 3 ст. 2.2 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что деятельность *каждого* государственного внебюджетного фонда должна регулироваться отдельным законом. Полагаем, что это в полной мере оправдано тем значением, которое соответствующие фонды имеют для организации системы обязательного государственного социального страхования. Между тем до недавнего времени правовое регулирование деятельности ПФР и ФСС носило обрывочный, несистематизированный характер: как уже говорилось, правовой статус данных органов определялся подзаконными нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами упраздненного Верховного Совета РСФСР (в части, не противоречащей действующему законодательству и нормативным правовым актам первой группы), а также БК РФ, регулирующим правовое положение государственных внебюджетных фондов как участников бюджетного процесса и как его объекта (т.е. как фонда денежных средств), и федеральными законами,

определявшими правовое положение данных фондов как страховщиков по отдельным видам обязательного социального страхования. Такое положение дел не соответствовало ни правилам юридической техники, ни потребностям правоприменительной практики.

Сказанное в полной мере относится и к третьему федеральному внебюджетному фонду — Федеральному фонду обязательного медицинского страхования (ФФОМС). Впервые положение о ФФОМС было утверждено постановлением Верховного Совета РФ от 24.02.1993 № 4543-1²⁰. Позднее постановлением Правительства РФ от 29.07.1998 № 857²¹ был утвержден действующий в настоящее время Устав ФФОМС. Согласно п. 3 Устава ФФОМС он также признается самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением. Правовое положение ФФОМС как страховщика по обязательному медицинскому страхованию регулируется Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ²².

Следует отметить, что правовой статус государственных внебюджетных фондов не является статичным, на протяжении более чем 30 лет существования перечисленных выше фондов он претерпевал изменения. Так, в период с 1 января 2010 г. по 1 января 2017 г. на основании Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ²³ ПФР и ФСС осуществляли функции по контро-

¹⁹ Статья 2.2 была включена в Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2009 № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»» (СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3739).

²⁰ Постановление Верховного Совета РФ от 24.02.1993 № 4543-1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год» // Российская газета. 1993 (утратило юридическую силу).

²¹ Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

²² Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3738 (утратил юридическую силу).

лю за уплатой страховых взносов. Вместе с тем подобный подход к администрированию страховых взносов на обязательное социальное страхование нашел свою обоснованную критику в науке финансового права²⁴. Действительно, множественность субъектов контроля в рассматриваемой сфере приводила к увеличению административной нагрузки как на страховщиков, так и на самих страхователей. Очевидно, что в Российской Федерации существовал более подходящий орган для осуществления функций по администрированию и контролю за уплатой обязательных платежей — Федеральная налоговая служба. В конечном итоге, начиная с 2017 г., на ФНС и были возложены указанные функции.

Вместе с тем полагаем, что именно в этот период пришло понимание неэффективности существовавшей системы федеральных внебюджетных фондов. Все перечисленные выше фонды осуществляли одну и ту же главную функцию — страховщика по обязательному государственному социальному страхованию. Несмотря на тот факт, что каждый вид обязательного государственного социального страхования обладает своими особенностями, их правовая природа едина²⁵. В. В. Райзберг указывает на то, что обязательное государственное социальное страхование представляет собой установленную, контролируруемую и гарантированную государством систему обеспечения, поддержки престарелых, нетрудоспособных за счет государственного страхового фонда, а также коллективных и частных страховых фондов²⁶.

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

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

В этих целях принят Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» (далее — Закон № 236-ФЗ), в соответствии с которым ПФР и ФСС были объединены в единый государственный внебюджетный фонд (если быть более точным, ПФР был переименован в ФПСС, а к нему присоединен ФСС (ч. 1 ст. 18)). Исходя из содержания пояснительной записки к соответствующему законопроекту, основными причинами реорганизации ПФР и ФСС стало расширение функций, выполняемых фондами (поскольку помимо того, что фонды выступают в качестве страховщиков по отдельным видам обязательного государственного социального страхования, на них также были возложены отдельные государственные функции), а также переход к модели предоставления социальных услуг в режиме «Социального каз-

²⁴ См.: Якубов Т. А. Финансово-правовое регулирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

²⁵ На основании ст. 1 Модельного закона о государственном социальном страховании государственное социальное страхование является частью системы социального обеспечения, организованной государством в интересах застрахованных с целью обеспечения государственных гарантий от возможных последствий социальных и (или) профессиональных рисков и заключается в материальном обеспечении застрахованных лиц, оказании им социальной, медицинской и реабилитационной помощи.

²⁶ Райзберг В. В. Современный экономический словарь. М. : Инфра-М, 1998. С. 324.

начейства»²⁷. В связи с этим в целях реализации Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы принято решение об объединении ПФР и ФСС в целях:

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

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

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

- сокращения издержек на финансирование деятельности фондов;

- централизации обеспечивающих функций фондов (в части бюджетного учета и отчетности, государственных услуг, кадрового учета и т.д.)²⁸;

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

Полагаем, что даже один факт принятия закона, определяющего правовое положение ФПСС, имеет неопределимое значение, поскольку тем самым признается фундаментальная роль рассматриваемого фонда для реализации основных направлений государственной политики в социальной сфере. Кроме того, данный закон предоставляет возможность для определения места ФПСС в системе субъектов правоотноше-

ний (в том числе бюджетных и социальных). Считаем, что принятие рассматриваемого закона будет способствовать развитию как финансового права (в первую очередь бюджетного), так и права социального обеспечения.

В Законе № 236-ФЗ законодатель отказался от использования словосочетания «финансово-кредитное учреждение» применительно к ФПСС. Данный подход следует признать в полной мере оправданным — теперь четко установлено, что государственный внебюджетный фонд представляет собой тип государственного учреждения. Следовательно, ФПСС, ФОМС и территориальные фонды обязательного медицинского страхования являются некоммерческими организациями²⁹ и извлечение прибыли не служит основной целью их деятельности. Это в полной мере отражает публично-правовое предназначение указанных фондов.

Полномочия учредителя в отношении ФПСС осуществляет Правительство РФ, а функции по координации его деятельности возложены на Министерство труда и социальной защиты РФ. При этом интересно отметить, что частью 14 ст. 2 Закона № 236-ФЗ предусмотрена субсидиарная ответственность Российской Федерации по обязательствам ФПСС, которые связаны с осуществлением функций, возложенных на него в соответствии с законодательством РФ, в частности функций по обязательному социальному страхованию, выплате пенсий, пособий, предоставлению мер социальной защиты и т.д. При этом во всех иных случаях Российская Федерация не несет субсидиарной ответственности по обязательствам Фонда³⁰. Таким образом, разграничиваются случаи, когда ФПСС действует в публично-правовом интересе от имени и по воле государства, и иные случаи, когда данный

²⁷ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/50BDAD06-08AD-4C09-8434-C6F53D11CEFF> (дата обращения: 02.08.2022).

²⁸ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации».

²⁹ В соответствии с ч. 17 ст. 2 Закона № 236-ФЗ положения Гражданского кодекса РФ, Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» о юридических лицах применяются к Фонду, его территориальным органам постольку, поскольку иное не предусмотрено Законом № 236-ФЗ.

³⁰ См.: ч. 16 ст. 2 Закона № 236-ФЗ.

фонд выступает в качестве участника гражданского оборота.

Функции и полномочия ФПСС перечислены в ст. 5 Закона № 236-ФЗ. Вместе с тем необходимо обратить внимание, что в данной статье раскрываются полномочия указанного Фонда только как участника социальных правоотношений, а правовое положение ФПСС как субъекта бюджетных, информационных и международных правоотношений определено в иных статьях. С одной стороны, подобный подход к структурированию норм Закона № 236-ФЗ позволяет логически разграничить различные правовые статусы ФПСС, не приводя к излишнему увеличению объема статьи и ее структурной перегрузке. Кроме того, это позволяет подчеркнуть приоритет социально-правового статуса ФПСС. С другой стороны, полагаем, что в ст. 5 рассматриваемого Закона хотя бы в ограниченном объеме должны найти свое отражение нормы, раскрывающие иные аспекты правового статуса ФПСС.

Бюджетно-правовой статус ФПСС определяется в ст. 10 Закона № 236-ФЗ. В соответствии с ч. 2 данной статьи бюджет ФПСС на очередной финансовый год и плановый период формируется отдельно по каждому виду обязательного социального страхования и социального обеспечения. Полагаем, что в данном случае уместно использовать термин «подбюджет», введенный О. А. Ногойной. Характеризуя бюджет ФПСС, указанный автор отмечает, что в его рамках формируются два «внутренних» подбюджета по разным видам страхования³¹. Аналогичным образом и в бюджете ФПСС формируются отдельные подбюджеты, аккумулирующие в себе средства, которые расходуются на финансовое обеспечение разных видов социального страхования. Возможность выделения подобного

рода подбюджетов является одной из особенностей бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Важность выделения подбюджетов связана с тем, что средства, направляемые на финансирование конкретного вида обязательного социального страхования, согласно ч. 5 ст. 10 Закона № 236-ФЗ, не могут служить источником финансирования исполнения обязательств по иному виду обязательного социального страхования, не могут и выступать источником финансирования иных расходов ФПСС³².

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

Согласно ч. 3 ст. 10 Закона № 236-ФЗ бюджет ФПСС формируется за счет доходов, определенных бюджетным законодательством. Интересно отметить, что перечень доходов бюджетов определяется в разд. II БК РФ. Вместе с тем указанный раздел не содержит положений, регулирующих вопросы формирования доходной части бюджетов государственных внебюджетных фондов, — перечень соответствующих доходов закрепляется в ст. 146 БК РФ, которая содержится в гл. 17 «Бюджеты государственных внебюджетных фондов». С одной стороны, подобное структурирование бюджетного законодательства служит утилитарным целям практической деятельности, сосредотачивая в одной главе наиболее важные нормы, регулирующие вопросы составления, рассмотрения и утверждения, исполнения и контроля за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фон-

³¹ Ногойна О. А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 26.

³² Кроме того, в соответствии с ч. 6 ст. 10 Закона № 236-ФЗ средства бюджета Фонда, предусмотренные на исполнение обязательств, не связанных с осуществлением Фондом функций по обязательному пенсионному страхованию, обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, не могут являться источником покрытия недостаточности финансирования исполнения обязательств по обязательному пенсионному страхованию и обязательному социальному страхованию.

дов, формирования их доходов и осуществления расходов. С другой стороны, это нарушает логику бюджетного права, поскольку бюджеты внебюджетных фондов являются неотъемлемой частью бюджетной системы Российской Федерации.

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

1) налоговые доходы. После отмены ЕСН и перехода к взиманию страховых взносов как основного источника финансирования системы государственного социального страхования налоговые поступления занимают незначительную часть доходов рассматриваемых бюджетов. Исключение составляют отдельные налоговые платежи, поступающие в бюджет в связи с применением специальных налоговых режимов³³;

2) неналоговые доходы — главный доходный источник государственных внебюджетных

фондов. К неналоговым доходам, в частности, относятся страховые взносы (дополнительные страховые взносы) по отдельным видам обязательного социального страхования³⁴, недоимки, пени и штрафы (по страховым взносам, а также суммы, поступающие в результате возмещения ущерба).

К неналоговым доходам также относятся доходы от размещения временно свободных средств государственных внебюджетных фондов. Следует отметить, что проблема неэффективности инвестиционной деятельности внебюджетных фондов уже на протяжении многих лет продолжает выступать предметом научной дискуссии ведущих представителей науки финансового права. Очевидно, что действующий механизм финансового обеспечения деятельности государственных внебюджетных фондов не справляется с возложенными на него задачами, что наглядно проявляется в несбалансированности соответствующих бюджетов (в частности,

³³ В соответствии с п. 12 ст. 241 БК РФ доходы от уплаты минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единого сельскохозяйственного налога, погашения задолженности по единому социальному налогу и соответствующих пеней и штрафов по ним за налоговые периоды, указанные в ст. 37 Федерального закона от 24.07.2009 № 213-ФЗ, распределяются между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с нормативами, предусмотренными статьей 37 указанного Федерального закона.

³⁴ В частности, на основании пп. 1 п. 1 ст. 146 БК РФ к неналоговым доходам ФСПП относятся страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в виде доходов от уплаты страховых взносов, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, — по нормативу 72,8 %, если иное не установлено указанным подпунктом; страховые взносы на обязательное пенсионное страхование за расчетные периоды, истекшие до 1 января 2023 г.; страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в виде доходов от уплаты страховых взносов, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, отдельными категориями плательщиков страховых взносов в совокупном фиксированном размере — по нормативу 80,1078 %; страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемые отдельными категориями плательщиков страховых взносов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах с дохода, превышающего 300 000 руб. за расчетный период; страховые взносы по дополнительным тарифам на обязательное пенсионное страхование, установленным статьей 428 Налогового кодекса РФ; страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемые лицами, добровольно вступившими в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию; дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, зачисляемые в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, а также ряд иных взносов.

в недостаточности средств на покрытие обязательств в рамках пенсионного страхования). Представляется, что решение данной проблемы неотъемлемым образом связано с повышением результативности инвестиционной деятельности внебюджетных фондов.

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

- включить в бюджетное законодательство определение временно свободных денежных средств рассматриваемых фондов;
- установить перечень финансовых инструментов для финансирования временно свободных денежных средств;
- закрепить пределы полномочий органов управления фондов по инвестированию временно свободных денежных средств;
- определить процедуру изъятия временно свободных денежных средств из процесса инвестирования (в случае возникновения соответствующей необходимости для финансового обеспечения основной деятельности фондов)³⁵.

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

Как уже отмечалось, начиная с 1 января 2021 г. вступили в действие положения бюджетного законодательства, регламентирующие порядок казначейского обслуживания, включая вопросы управления остатками средств на едином казначейском счете. При этом в разрезе единого казначейского счета открыты казначейские счета, включая казначейские счета бюджетов государственных внебюджетных

фондов Российской Федерации. Получается, что Федеральное казначейство теоретически может управлять ликвидностью, т.е. размещать свободные денежные средства государственных внебюджетных фондов. Вместе с тем на сегодняшний день, согласно Правилам зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11.07.2020 № 1020³⁶, данный документ определяет порядок и правила зачисления соответствующих денежных средств в *федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ*. Можно сделать вывод, что Федеральное казначейство не может управлять остатками по казначейским счетам государственных внебюджетных фондов. Данный подход, безусловно, имеет несомненный плюс: он позволяет отграничить денежные средства, которые направляются на финансирование обязательного государственного социального страхования, от иных средств бюджетов бюджетной системы. За инвестирование временно свободных денежных средств государственных внебюджетных фондов отвечают непосредственно органы управления данных фондов. Вместе с тем полагаем, что рассматриваемые полномочия могут быть безболезненно переданы Федеральному казначейству. Следует отметить, что и Казначейство России, и государственные внебюджетные фонды находятся в ведении Правительства РФ³⁷. Реализация сформулированного выше предложения позволила бы государственным внебюджетным фондам сосредоточиться на своей основной деятельности — выполнении функций страховщиков по обязательному государственному социальному страхованию, не отвлекая ресурсы на осуществление непрофильных видов деятельности. Вместе с тем, по нашему мнению, особый характер аккумулируемых в указанных фондах

³⁵ Ногина О. А. Указ. соч. С. 14.

³⁶ Постановление Правительства РФ от 11.07.2020 № 1020 «О порядке и случаях зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4673.

³⁷ Федеральное казначейство — как орган исполнительной власти, находящийся в ведении Министерства финансов РФ, а государственные внебюджетные фонды — как государственные учреждения, функции учредителя которых выполняет Правительство РФ.

денежных средств требует принятия специального нормативного правового акта, регламентирующего перечень финансовых инструментов и иные условия размещения временно свободных денежных средств государственных внебюджетных фондов;

3) безвозмездные поступления — денежные средства, поступающие в виде межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы, а также применительно к бюджету ФПСС — безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов. Следует отметить, что Федеральным законом от 14.07.2022 № 264-ФЗ³⁸ в рассматриваемую группу доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов также были включены безвозмездные поступления от нерезидентов, которые ранее не упоминались в ст. 146 БК РФ, хотя и были перечислены в общем списке доходов бюджетов, закрепленных в ст. 20 БК РФ.

Говоря о расходах государственных внебюджетных фондов, следует отметить, что, согласно п. 1 ст. 147 БК РФ, они осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации³⁹. Можно выделить две основные группы расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов:

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

— расходы, связанные с обеспечением деятельности государственных внебюджетных фондов. Так, на основании ч. 7 ст. 10 Закона № 236-ФЗ в составе бюджета ФПСС отдельно учитываются расходы на ведение дела (финан-

совое и материально-техническое обеспечение его текущей деятельности)⁴⁰.

В соответствии со ст. 13 и 14 БК РФ бюджеты федеральных государственных внебюджетных фондов предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, а бюджеты территориальных внебюджетных фондов — для исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Заметим, что именно это обуславливает разный подход к институциональному построению системы обязательного медицинского страхования, с одной стороны, и иных видов обязательного социального страхования — с другой. Применительно к обязательному медицинскому страхованию образованы как федеральный, так и территориальные фонды. В свою очередь, обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний осуществляются только на федеральном уровне, что исключает необходимость создания территориальных внебюджетных фондов. Тем не менее ФПСС, согласно ч. 1 ст. 8 Закона № 236-ФЗ, создает территориальные органы, обособленные подразделения, а также подведомственные Фонду учреждения — таким образом обеспечивается представительство рассматриваемого внебюджетного фонда на территории субъектов Российской Федерации.

Согласимся с О. А. Ногиной, выделяющей два основных вида расходных обязательств государственных внебюджетных фондов: страховое расходное обязательство⁴¹ (обязательство страхов-

³⁸ Федеральный закон от 14.07.2022 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 1 статьи 145 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ Включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

⁴⁰ По конкретному виду обязательного социального страхования и по осуществлению других установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ полномочий Фонда в объеме, установленном федеральным законом о бюджете Фонда.

⁴¹ Страховое расходное обязательство государственного внебюджетного фонда определяется О. А. Ногиной как организационно-правовой механизм, обеспечивающий исполнение денежного обязательства госу-

щика по осуществлению страховых выплат при наступлении страхового случая) и нестраховое расходное обязательство, включающее иные расходные обязательства.

Государственные внебюджетные фонды также являются участниками межбюджетных отношений, возникающих, в частности, в процессе предоставления им межбюджетных трансфертов. Следует отметить, что случаи, когда государственные внебюджетные фонды могут выступать в качестве получателей межбюджетных трансфертов, могут существенно отличаться друг от друга. Так, средства иных бюджетов бюджетной системы могут служить источником финансирования дефицита государственных внебюджетных фондов. Кроме того, межбюджетные трансферы могут предоставляться государственным внебюджетным фондам в связи с выполнением социальных обязательств со стороны публично-правовых образований. Наиболее ярким примером служит покрытие расходов ФПСС в связи с выплатой денежных средств лицам, имеющим право на получение пенсий по государственному пенсионному обеспечению: финансовая база для выплаты указанных пенсий формируется не за счет страховых взносов, а посредством перечисления денежных средств из иных бюджетов бюджетной системы РФ.

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

— для осуществления выплат нестрахового характера;

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

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

— в целях межбюджетного регулирования финансового обеспечения страховых случаев;

— в целях финансового обеспечения передаваемых федеральных полномочий на уровень субъектов РФ⁴².

В зависимости от источника О. А. Ногоина выделяет:

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

— «внутренние» межбюджетные трансферты — денежные средства, перечисляемые из одного государственного внебюджетного фонда в другой (например, из ФФОМС и ТФОМС)⁴³.

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

— дотаций,

— субсидий,

— субвенций,

— иных межбюджетных трансфертов⁴⁴.

Здесь же следует обратить внимание на ряд недостатков в системе правового регулирования межбюджетных трансфертов государственным внебюджетным фондам. Как мы уже говорили выше, большая часть норм, регулирующих бюджетно-правовое положение государственных внебюджетных фондов, сосредоточена в гл. 17 БК РФ. Вместе с тем в указанной главе отсутствует отдельная статья, регулирующая вопросы

дарственного внебюджетного фонда как публичного страховщика по осуществлению страховых выплат при наступлении страхового случая и формирующий бюджетное обязательство государственного внебюджетного фонда по предоставлению физическому или юридическому лицу, субъекту РФ денежных средств в размере, определенном в соответствии с законодательством, из бюджета соответствующего государственного внебюджетного фонда (Ногоина О. А. Указ. соч. С. 15).

⁴² Ногоина О. А. Указ. соч. С. 17.

⁴³ Ногоина О. А. Указ. соч. С. 37.

⁴⁴ Ногоина О. А. Указ. соч. С. 38.

предоставления межбюджетных трансфертов указанным фондам. Отдельные нормы можно встретить в гл. 16 «Межбюджетные трансферты» БК РФ, а случаи возврата неизрасходованных межбюджетных трансфертов определены в ст. 242 БК РФ⁴⁵.

При этом в ст. 129 БК РФ, устанавливающей формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, трансферты государственным внебюджетным фондам не дифференцируются⁴⁶. Более конкретные положения содержатся в ст. 135 БК РФ, согласно которой из бюджетов субъектов РФ бюджету государственного внебюджетного фонда Российской Федерации выделяются субвенции. Подробнее порядок предоставления таких субвенций регулируется статьей 138.6 БК РФ. Вместе с тем анализ положений бюджетного

законодательства, закрепляющих порядок предоставления межбюджетных трансфертов государственных внебюджетных фондов, позволяет сделать вывод об их обрывочном и несистематизированном характере. Полагаем, что решению данной проблемы способствовало бы включение в БК РФ отдельной статьи, посвященной этому вопросу. В данной статье считаем необходимым указать формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам государственных внебюджетных фондов, условия их предоставления, а также случаи выделения межбюджетных трансфертов из государственных внебюджетных фондов — в настоящее время БК РФ ограничивается лишь констатацией факта, того, что соответствующие случаи могут быть предусмотрены в законодательстве Российской Федерации⁴⁷.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ногина О. А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2013. — 48 с.
2. *Райзберг В. В.* Современный экономический словарь. — М. : Инфра-М, 1998. — 476 с.
3. *Ситник А. А.* «Зеленые» финансы: понятие и система // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2 (135). — С. 69–70.
4. Финансовое право : учебник / отв. ред. И. В. Рукавишникова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, Инфра-М, 2021. — 648 с.
5. Финансовое право : учебник / под общ. ред. Э. Д. Соколовой ; отв. ред. А. Ю. Ильин. — М. : Проспект, 2019. — 592 с.

⁴⁵ На основании п. 5 ст. 242 БК РФ не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетные трансферты, предоставленные бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение 15 рабочих дней текущего финансового года, если иное не установлено федеральным законом о бюджете государственного внебюджетного фонда Российской Федерации.

⁴⁶ Так, согласно ст. 129 БК РФ, межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме: дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации; субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации; субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации; иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации; межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов. Таким образом, невозможно понять, в каких формах предоставляются такие межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

⁴⁷ В соответствии с п. 2 ст. 147 БК РФ законодательством Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление дотаций и (или) иных межбюджетных трансфертов из бюджета государственного внебюджетного фонда бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

6. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. — 624 с.
7. Финансы, деньги и кредит : учебник и практикум для вузов / под ред. Д. В. Буракова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2022. — 366 с.
8. Якубов Т. А. Финансово-правовое регулирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2016. — 187 с.

Материал поступил в редакцию 10 августа 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Nogina O. A. Gosudarstvennye vnebyudzhetye fondy v sostave byudzhetnoy sistemy Rossii: problemy pravovogo regulirovaniya: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — М., 2013. — 48 s.
2. Rayzberg V. V. Sovremennyy ekonomicheskiy slovar. — М.: Infra-M, 1998. — 476 s.
3. Sitnik A. A. «Zelenye» finansy: ponyatie i sistema // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2022. — Т. 17. — № 2 (135). — S. 69–70.
4. Finansovoe pravo: uchebnik / отв. ред. I. V. Rukavishnikova. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Norma, Infra-M, 2021. — 648 s.
5. Finansovoe pravo: uchebnik / pod obshch. red. E. D. Sokolovoy; отв. ред. A. Yu. Ilin. — М.: Prospekt, 2019. — 592 s.
6. Finansovoe pravo: uchebnik / отв. ред. E. Yu. Gracheva, O. V. Boltinova. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Prospekt, 2020. — 624 s.
7. Finansy, dengi i kredit: uchebnik i praktikum dlya vuzov / pod red. D. V. Burakova. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Yurayt, 2022. — 366 s.
8. Yakubov T. A. Finansovo-pravovoe regulirovanie strakhovykh vnosov v gosudarstvennye vnebyudzhetye fondy: dis. ... kand. jurid. nauk. — М., 2016. — 187 s.