

DOI: 10.17803/1994-1471.2026.183.2.047-057

В. А. Алехин*

Современные вызовы финансово-правовому регулированию деятельности государственных внебюджетных фондов в условиях реализации концепции устойчивого социально-экономического развития России

Аннотация. Курс на устойчивое социально-экономическое развитие, в соответствии с целями устойчивого глобального развития ООН, был воспринят и поддержан Россией. Вместе с тем данные планы требуют долгосрочной реализации, перманентной корректировки и осознания того, что у целей устойчивого социально-экономического развития страны не может быть окончательного результата: они должны быть приняты государством, обществом и личностью как часть политики и общей культуры. Такое глубокое осознание приоритетности модернизации социально-экономической жизни общества требует серьезных изменений в массиве законодательных актов. В статье рассмотрены проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов как институтов, обеспечивающих реализацию социальной функции государства. Автор поднимает проблему эффективности образования, распределения и использования средств публичных финансов государственных внебюджетных фондов. Обозначены предложения о создании финансово-правовых основ механизма инвестирования денежных средств государственных внебюджетных фондов. Сделаны выводы о том, что разработка новых финансово-правовых механизмов использования денежных средств государственных внебюджетных фондов должна следовать мировым тенденциям развития экономики, а также осуществляться с учетом риск-ориентированного подхода, чтобы государственные внебюджетные фонды могли гибко реагировать на новые вызовы и угрозы. Серьезность трансформации правовых основ использования денежных средств государственных внебюджетных фондов может потребовать внесения изменений в федеральные законы, в том числе в БК РФ, поскольку такие изменения не могут производиться исключительно на уровне подзаконного правотворчества.

Ключевые слова: государственные внебюджетные фонды; Социальный фонд РФ; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования; территориальные фонды обязательного медицинского страхования; устойчивое социально-экономическое развитие; инвестирование публичных финансов; бюджет; алиментный фонд; фонд «Защитники Отечества»; финансовое право

Для цитирования: Алехин В. А. Современные вызовы финансово-правовому регулированию деятельности государственных внебюджетных фондов в условиях реализации концепции устойчивого социально-экономического развития России // Актуальные проблемы российского права. — 2026. — Т. 21. — № 2. — С. 47–57. — DOI: 10.17803/1994-1471.2026.183.2.047-057

© Алехин В. А., 2026

* Алехин Владислав Анатольевич, аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993
alyohin.vladislav2015@yandex.ru

Contemporary Challenges to the Financial Law Regulation of State Extra-Budgetary Funds in the Context of Implementing Russia's Sustainable Socio-Economic Development Concept

Vladislav A. Alekhin, Postgraduate Student, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
alyohin.vladislav2015@yandex.ru

Abstract. A course toward sustainable socio-economic development, in accordance with *the United Nations Sustainable Development Goals*, has been adopted and supported by the Russian Federation. At the same time, these plans require long-term implementation, continuous adjustment, and recognition of the fact that the goals of sustainable socio-economic development of a state cannot have a final outcome — they must be accepted by the state, society, and the individual as an element of public policy and as part of the overall culture. Such a profound awareness of the priority of modernizing the socio-economic life of society necessitates substantial changes in the body of legislative acts. The paper examines issues of financial and legal regulation of the activities of state extra-budgetary funds as institutions ensuring the implementation of the social function of the state. The author raises the problem of the efficiency of the formation, allocation, and use of public financial resources of state extra-budgetary funds. Proposals are formulated regarding the creation of financial and legal foundations for a mechanism of investing the monetary resources of state extra-budgetary funds. It is concluded that the development of new financial and legal mechanisms for the use of monetary resources of state extra-budgetary funds should be oriented toward global trends in economic development and should also be carried out with due regard to a risk-oriented approach, so that state extra-budgetary funds are able to respond flexibly to new challenges and threats. The significance of changes to the legal framework governing the use of monetary resources of state extra-budgetary funds may require amendments to federal legislation, including the Budget Code of the Russian Federation, since such changes cannot be implemented exclusively at the level of subordinate rule making.

Keywords: state extra-budgetary funds; Social Fund of the Russian Federation; Federal Compulsory Medical Insurance Fund; territorial compulsory medical insurance funds; sustainable socio-economic development; investment of public finances; budget; alimony fund; «Defenders of the Fatherland» Foundation; financial law

Cite as: Alekhin VA. Contemporary Challenges to the Financial Law Regulation of State Extra-Budgetary Funds in the Context of Implementing Russia's Sustainable Socio-Economic Development Concept. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2026;21(2):47-57. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2026.183.2.047-057

В 2015 г. ООН были разработаны 17 целей устойчивого глобального развития. Как указано в преамбуле соответствующей резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, «план будет осуществляться всеми странами и всеми заинтересованными сторонами, действующими в совместном партнерстве. Мы преисполнены решимости избавить человечество от тирании нищеты и нужды и исцелить и обезопасить нашу планету»¹. Утвержденный план представляет собой дорожную карту, следуя которой, все государства — члены ООН до 2030 г., вне зависимости от политического, социально-эконо-

мического, культурного, военного положения на мировой арене, должны серьезно продвигаться на пути к повышению как уровня благосостояния граждан, так и вклада в обеспечение стабильного и безопасного развития мирового порядка.

Вместе с тем, несмотря на универсальность данной концепции и приобретенный ею ореол плана реального решения ряда глобальных проблем, в настоящее время ее претворение в жизнь происходит неравномерно, не такими активными темпами, чтобы к 2030 г. были осуществлены цели ООН хотя бы в контексте рас-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/2030_Agenda_ru.pdf (дата обращения: 10.04.2025).

пространения осознания их значимости и принятия конкретных шагов для их реализации на уровне всего мирового сообщества. Цели, предполагающие искоренение обнищания населения, и иные социально значимые, обеспечение безопасности планеты по различным направлениям концепции устойчивого развития являются скорее долгосрочными, и их не представляется возможным достичь за те 15 лет, на которые рассчитана программа. Однако они должны стать основой для разработки других стратегически значимых плановых документов ООН. Представляется, что промежуточные результаты реализации концепции будут раскрывать недостатки и преимущества политики каждого конкретного государства в том или ином направлении, станут индикатором результативности деятельности самой ООН.

Цели устойчивого развития ООН при охвате различных сфер деятельности как национальных правительств, так и международных организаций обнажили, на наш взгляд, проблемы в основной сфере жизни общества, наиболее динамичной и заметной для граждан каждого государства, — социально-экономической. В этой связи очевидна положительная перспектива реализации устойчивого развития именно за счет разработки Российской Федерацией комплексного плана устойчивого социально-экономического развития, который должен являться стратегическим документом, основанным на оценке национальных социально-экономических особенностей, состояния правового регулирования в тех сферах, в которых необходимо добиться установленных в стратегическом документе результатов. Учет недостатков и преимуществ конкретного государства при обеспечении благосостояния граждан, внимание к постоянно трансформирующимся проблемам общества способны ускорить реализацию концепции устойчивого развития.

Данный шаг будет означать, что для конкретного национального правительства станут привычными те или иные действия, ориентированные на повышение эффективности реализации

социально-экономической политики по ряду направлений, число которых будет лишь возрастать по мере обнаружения новых рисков и вызовов. В этой связи Аналитический центр при Правительстве РФ в 2016 г. разработал глубокий обзорный документ — доклад «Цели устойчивого развития ООН и Россия»².

Аналитические сведения и выводы из них, представленные в данном докладе, позволяют сделать однозначный вывод о том, что организация стабильного и непрерывного повышения качества социально-экономической сферы жизни общества является приоритетом государства. Неслучайно статья 7 Конституции РФ, объявляющая Россию социальным государством, расположена в главе «Основы конституционного строя» и в дальнейшем развивается в ряде положений основного нормативного правового акта нашего государства, что свидетельствует о понимании направлений, благодаря совершенствованию которых растет благополучие граждан.

Кроме того, в 2020 г. в Конституцию РФ была включена статья 75.1, согласно которой в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан. Конституционные нормы в данной части так же, как и цели устойчивого развития ООН, свидетельствуют о постоянном стремлении государства к достижению социально-экономического благополучия, и недостижимость таких целей, объективная невозможность реализации их «раз и навсегда» не умаляют их значимости.

Представляется, что достижение целей построения социального государства, обеспечения социально-экономического благополучия населения, многокомпонентных, во всех смыслах высоко затратных и, безусловно, требующих риск-ориентированного подхода к созданию правовых основ их реализации, не мыслится без развития правового регулирования института государственных внебюджетных фондов (далее также — ГВФ). Именно на государственные внебюджетные фонды России возложена

² Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации «Цели устойчивого развития ООН и Россия». 2016 // URL: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/11138.pdf> (дата обращения: 10.04.2025).

обязанность по обеспечению пенсионной, медицинской, социально-трудовой поддержки граждан.

При создании эффективных организационных, финансово-правовых основ деятельности ГВФ, их количество будет увеличиваться, а значит, будет расти число задач таких фондов по осуществлению различных направлений государственной политики, от которых зависит устойчивое социально-экономическое развитие государства (в сфере науки, культуры, образования, транспорта, жилищного обеспечения, развития цифровизации и др.). Однако в настоящее время организация деятельности государственных внебюджетных фондов показывает недостаточную эффективность, что выражается в фактическом отсутствии их независимости от федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации (в отношении территориальных фондов обязательного медицинского страхования).

Проблема дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов ежегодно поднимается как в средствах массовой информации, так и в научно-исследовательской литературе, и небезосновательно. Так, дефицит бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2025 г., по сравнению с предыдущим годом, сократился более чем на 7 %. Однако в 2024 г., по сравнению с 2023 г., он увеличился более чем на 75 %³. При этом в 2024 г. планировалось, что в 2025 г. дефицит бюджета фонда будет в четыре раза ниже, чем

в итоге оказалось закреплено в законе о бюджете на 2025 г.

Показатели объема бюджета Социального фонда РФ по основным направлениям его деятельности ежегодно демонстрируют неоднозначные цифры: на 2025 г. увеличился дефицит бюджета на финансирование обязательного пенсионного страхования (по сравнению с 2024 г. почти в 3 раза, по сравнению с 2023 г. — в 53 раза); бюджет в части обеспечения обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством вместо профицитного, по сравнению с 2023 г., стал в 2024 г. дефицитным, а в 2025 г. — снова профицитным, даже более профицитным, чем в 2023 г.⁴

О. В. Болтинова подчеркивает, что государственные внебюджетные фонды выполняют на практике социальную функцию государства, поскольку предназначены для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь⁵. В этой связи представляется, что разработка и принятие законов о бюджетах ГВФ должны получать не менее пристальное внимание и проработку с учетом реальных показателей социально-экономического развития, чем федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ.

В условиях такой несбалансированности бюджетов ГВФ очевидна потребность не только

³ Федеральный закон от 05.12.2022 № 468-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50. Ст. 8762 ; Федеральный закон от 27.11.2023 № 541-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2023. № 49 (ч. III). Ст. 8658 ; Федеральный закон от 30.11.2024 № 422-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 49 (ч. IV). Ст. 7413.

⁴ Федеральный закон от 05.12.2022 № 467-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8761 ; Федеральный закон от 27.11.2023 № 542-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2023. № 49 (ч. III). Ст. 8659 ; Федеральный закон от 30.11.2024 № 423-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 49 (ч. IV). Ст. 7414.

⁵ Болтинова О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М., 2008. С. 22.

во внутреннем финансировании их дефицита или распределении профицита, но и в предоставлении межбюджетных трансфертов фондам и самими фондами. Так, О. С. Забралова справедливо отмечает, что анализ положений бюджетного законодательства, закрепляющих порядок предоставления межбюджетных трансфертов государственным внебюджетным фондам, позволяет сделать вывод об их обрывочном и несистематизированном характере⁶.

Действительно, в ст. 129 главы 16 БК РФ⁷, посвященной межбюджетным трансфертам, отсутствует подразделение на категории межбюджетных трансфертов, которые предоставляются из федерального бюджета государственным внебюджетным фондам. Что касается предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов ГВФ, то из гл. 16 БК РФ следует, что из Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования предоставляются субвенции и иные межбюджетные трансферты, а из бюджета Социального фонда РФ федеральному бюджету — иные межбюджетные трансферты. При этом порядок, условия, случаи иных межбюджетных трансфертов устанавливаются другими федеральными законами и Правительством РФ. Представляется, что такие правила БК РФ нарушают логику и единообразие федерального бюджетного законодательства, затрудняют реальные отношения по предоставлению межбюджетных трансфертов.

Президентом РФ в 2023 г. создан государственный фонд «Защитники Отечества», на который возложена функция социально-экономического обеспечения ветеранов боевых действий на Украине и членов их семей⁸. Данный фонд не был создан в качестве ГВФ, не получил функции

по обеспечению ветеранов боевых действий, принимавших участие в иных военных кампаниях. Представляется, что при существующем финансово-правовом регулировании деятельности государственных внебюджетных фондов и ежегодном состоянии их бюджетов в этом не было бы практического смысла ввиду перманентного дефицита бюджетов ГВФ, а также отсутствия правовых основ эффективного использования их денежных средств.

Например, Счетная палата РФ отмечает, что по результатам анализа информации только по 20 субъектам РФ за 2021–2023 гг. в использовании денежных средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования были выявлены существенные диспропорции в структуре указанных затрат, а также признаки неэффективного использования выделяемых средств по различным направлениям деятельности медорганизаций⁹. Данные выводы свидетельствуют о том, что ГВФ ежегодно рискуют показать неспособность эффективного образования, распределения и использования фондов денежных средств, предназначенных для направлений государственной социальной политики, для обеспечения выполнения государством социальной функции, т.е. существуют серьезные опасения относительно самостоятельной возможности выполнения фондами тех задач, для которых они изначально создавались в рамках бюджетной системы РФ.

На протяжении ряда лет разрабатывается и обсуждается идея создания федерального государственного алиментного фонда, чтобы обеспечить защиту граждан, в первую очередь детей, от злостных неплательщиков алиментов.

⁶ Забралова О. С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 3 (148). С. 54.

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁸ Указ Президента РФ от 03.04.2023 № 232 «О создании Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции “Защитники Отечества”» // СЗ РФ. 2023. № 15. Ст. 2660.

⁹ Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Аудит использования средств обязательного медицинского страхования медицинскими организациями в 2021–2023 годах» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ 22.12.2023) // URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/c10/1qr2l1q596wcmgfabm5c3fa1egea4usz.pdf> (дата обращения: 30.04.2025).

Так, данная проблема поднимается в докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2022 г.¹⁰ В нем отмечается, что количество неоконченных исполнительных производств о взыскании алиментов на конец 2021 г. составляло 782,5 тыс., на конец 2022 г. — 771,2 тыс. По мнению Уполномоченного по правам человека в РФ, одним из вариантов повышения эффективности взыскания алиментов могло бы стать создание в Российской Федерации специального государственного алиментного фонда. С инициативой его учреждения также выступали законодатели¹¹; депутат Государственной Думы ФС РФ (ныне сенатор Совета Федерации ФС РФ) Е. В. Афанасьева на одном из заседаний заявляла, что создание государственного алиментного фонда «должно было быть реализовано еще вчера»¹².

Впрочем, Правительство РФ, давая отзыв на один из соответствующих законопроектов, направленных ему перед внесением в Государственную Думу РФ, обозначило, что федеральным и региональным законодательством предусматривается достаточный комплекс мер, направленных на понуждение должника к полному и своевременному исполнению содержащихся в исполнительном документе требований о взыскании алиментов¹³. Тем не менее представляется, что за всеми аргументами Правительства РФ стоит центральная проблема: данный фонд в основной части, если не полностью,

зависел бы от безвозмездных поступлений из федерального бюджета, а расходы на последующее взыскание алиментов с неплательщиков несли бы, опять же, федеральный и/или региональные бюджеты.

Так, сенатором Совета Федерации ФС РФ И. Ю. Святенко верно отмечено, что открытыми остаются вопросы, какие функции будут возложены на алиментный фонд, каковы источники его доходов (бюджетные и внебюджетные), кто будет иметь право обращаться за помощью, а также каким образом выплаченные средства будут возвращаться должниками¹⁴. Вместе с тем из доклада Уполномоченного по правам человека в РФ за 2024 г. следует, что поднятая проблема не теряет актуальности: пятую часть составляют жалобы, связанные с реализацией прав несовершеннолетних детей (неуплата алиментов на содержание ребенка). В сравнении с 2023 г. их число остается примерно на том же уровне¹⁵.

Считаем, что для обеспечения устойчивого социально-экономического развития ГВФ, борьбы с дефицитом их бюджетов и снижения зависимости от федерального и регионального бюджетов необходимо разработать финансово-правовые основы механизма инвестирования денежных средств данных фондов. В частности, в упомянутом ранее докладе Аналитического центра при Правительстве РФ сообщается, что в настоящее время лишь небольшая доля миро-

¹⁰ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2022 г. // Российская газета. 2023. № 104.

¹¹ См., например: «Новые люди» направили на отзыв в кабмин законопроект о создании алиментного фонда // URL: <https://tass.ru/obschestvo/20091285> (дата обращения: 01.05.2025).

¹² Стенограмма заседания Государственной Думы ФС РФ от 13.01.2010 по вопросу о проекте федерального закона № 254999-5 «О внесении изменений в статью 157 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (об усилении наказания за злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей и нетрудоспособных родителей) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/254999-5> (дата обращения: 01.05.2025).

¹³ Правительство не поддержало идею создания алиментного фонда // URL: <https://rg.ru/2023/09/14/otcane-zameniati.html> (дата обращения: 01.05.2025).

¹⁴ Зачем нужен Государственный алиментный фонд — чем и кому он поможет? Интервью с Инной Святенко // URL: <https://er.ru/activity/news/zachem-nuzhen-gosudarstvennyj-alimentnyj-fond-chem-i-komu-on-pomozhet-intervyu-s-innoj-svyatenko> (дата обращения: 01.05.2025).

¹⁵ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2024 г. // Российская газета. 2025. № 41.

вых инвестиционных активов банков, пенсионных фондов, страховых компаний, фондов пожертвований, транснациональных корпораций ориентирована на секторы и регионы, которые способствуют устойчивому развитию.

В этой связи при разработке финансово-правовых основ инвестирования денежных средств ГВФ необходимо учитывать мировые инновационные практики. В частности, в Российской Федерации инвестирование денежных средств государственных внебюджетных фондов представлено исключительно вложением средств пенсионных накоплений в долгосрочные государственные ценные бумаги, прибыль от такой инвестиционной деятельности минимальна и появляется спустя длительный промежуток времени. Порой прибыль целиком поглощается инфляцией, поскольку государственные ценные бумаги, как правило, рассчитаны на долгосрочное инвестирование без гибкого учета изменения экономической ситуации.

Многие европейские фонды традиционно инвестируют в угольную промышленность, но поскольку последние результаты экспертиз показали, что добыча этих ископаемых в прежних объемах может привести к появлению особо опасных элементов в атмосфере, то немало пенсионных фондов сегодня стараются сократить объем активов в акциях угольных компаний, т.к. ожидается сокращение угольной промышленности¹⁶.

Таким образом, инвестиционная политика государственных внебюджетных фондов должна быть гибкой и динамичной, учитывать приоритетные направления политики государства не только в области социально-экономического развития. Например, в Великобритании с 2021 г. в связи с изменением пенсионного законодательства (Pension Schemes Act 2021) пенсионные фонды обязаны инвестировать денежные средства лишь в те проекты, которые соблюдают

экологическое законодательство в части снижения рисков изменения климата¹⁷. В силу п. 41A Pension Schemes Act нормативные акты могут устанавливать требования к попечителям или управляющим профессиональной пенсионной схемой с целью обеспечения эффективного управления с учетом последствий изменения климата. В данной части Pension Schemes Act соответствует целям устойчивого развития ООН и общемировой тенденции поддержки зеленой экономики.

Еще одной тенденцией инвестирования государственных финансов является возрастающий интерес государств к цифровым финансовым активам и криптовалюте. Так, 45 из 50 пенсионных фондов и страховых компаний Великобритании и США, сумма активов которых превышает 78 млрд долл., в ближайшее пять лет увеличат объем вложений в криптовалюты¹⁸. Представляется, что данная инвестиционная стратегия в России потребует переработки большого массива нормативных правовых актов в сфере регулирования основ деятельности государственных внебюджетных фондов и использования их денежных средств, а также принятия целого ряда новых законодательных актов с учетом всех вызовов и рисков в сфере оборота цифровых финансовых активов и криптовалюты.

Так или иначе, инновационные сферы экономики зачастую представляются опасными для стабильного социально-экономического развития. Однако данный факт должен вызывать интерес к их всестороннему исследованию посредством SWOT-анализа — выявления сильных и слабых сторон, возможностей и угроз. В нашей стране также высказывается идея о том, чтобы позволить гражданам самостоятельно инвестировать часть средств, принадлежащих ГВФ. Так, в одном из совместных докладов Минфина России и ЦБ РФ озвучено предложение

¹⁶ Александрова А. А., Смелова А. А. Мировой опыт инвестирования пенсионных средств корпоративными пенсионными фондами // Интерактивная наука. 2016. № 4. С. 63.

¹⁷ Pension Schemes Act 2021 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/1/contents> (дата обращения: 01.05.2025).

¹⁸ Hayward A. Institutional Investors Say They'll Buy More Bitcoin : Survey // URL: <https://decrypt.co/42464/institutional-investors-buy-more-bitcoin-survey> (дата обращения: 01.05.2025).

о предоставлении гражданам, у которых есть пенсионные накопления, права инвестировать их по своему выбору, хотя и при определенных условиях¹⁹.

В этой связи, несмотря на то что практика инвестирования средств ГВФ существенно отстает от реалий экономического развития, претерпевает во многих странах мира перенастройку, необходимо осознавать важность данного механизма как серьезного источника дохода данных фондов. При разработке финансово-правовых механизмов инвестирования средств фондов необходимо иметь в виду ряд факторов.

Во-первых, перед законодателями и правоприменителями должна стоять задача нивелировать основные риски инвестирования и разработать системы их предупреждения и предотвращения, поскольку ГВФ решают конституционно значимые задачи и способствуют реализации социальной функции государства. Во-вторых, необходима непрерывная работа по раскрытию и анализу инновационных сфер экономики, перспективных для инвестирования с учетом риск-ориентированного подхода. В-третьих, инвестирование должно быть социально ориентированным, т.е. таким, чтобы укрепить курс государства на устойчивое развитие посредством поддержки социально значимых отраслей экономики, например зеленой экономики, проектов, направленных на развитие здравоохранения, образования и науки, культуры, и др.

Представляется, что для этих целей необходима система сотрудничества ГВФ с субъектами экономики, осуществляющими деятельность в сфере социально значимого предпринимательства в формате государственно-частного партнерства. Следовательно, возникает острая потребность в разработке механизма правового регулирования такого взаимодействия. Кроме

того, публичные финансы требуют повышенной защиты и обеспечения соответствующего уровня безопасности образования, распределения и использования фондов денежных средств, предназначенных для инвестирования, особенно при пересечении их правового регулирования с регламентацией использования частных финансов, поскольку публичные финансы, в том числе денежные средства ГВФ, являются материальной основой для реализации национальных интересов России.

Правительством РФ в целях оказания содействия субъектам Федерации в пилотной апробации проектов социального воздействия, которые направлены на достижение социально значимых эффектов и реализация которых осуществляется за счет средств организаторов проекта социального воздействия, с предоставлением организаторам проекта гранта в форме субсидии из бюджетов субъектов РФ при условии достижения ими установленных показателей социального эффекта, разработано Положение об организации такой новой формы государственно-частного партнерства²⁰. Данное Положение нацелено на повышение эффективности и качества оказания государственных и муниципальных услуг (выполнения работ) путем применения новых инструментов финансирования проектов, направленных на достижение социально значимых эффектов.

Новые инструменты финансирования государственных (муниципальных) услуг должны быть направлены на покрытие предстоящих расходов поставщиков социально значимых услуг. Такие инструменты предполагают привлечение средств частных инвесторов на решение социальных задач, а средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации предоставляются только после достижения социально значимого эффекта. При этом поставщик услуг

¹⁹ Минфин предложил разрешить самостоятельно инвестировать пенсионные накопления // URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/09/08/939808-razreshit-rossiyanam-investirovat-pensionnie?yclid=ldondhbsvo685206043> (дата обращения: 02.05.2025).

²⁰ Положение об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019–2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия (утв. постановлением Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491) // СЗ РФ. 2019. № 48. Ст. 6836.

получает финансирование на реализацию проекта заблаговременно²¹.

Следовательно, Правительством РФ было решено устранить риски инвестирования средств публичных финансов, предоставляя государственное финансирование лишь постфактум. При этом проблема недофинансирования проектов, на наш взгляд, не устраняется: привлечение средств частных инвесторов в сферу социально значимых проектов представляется довольно длительным процессом, поскольку такие проекты редко способны принести инвестору быструю и существенную прибыль ввиду их специфики, выражающейся в отсутствии получения прибыли как основной цели реализации.

Кроме того, неясно, какое финансирование поставщик услуг получает заблаговременно, если средства публичных финансов предоставляются только после достижения социально значимого эффекта. Отсутствие дефиниций понятия «новые инструменты финансирования государственных (муниципальных) услуг» и иных создаст неопределенность правового регулирования инвестиций средств публичных финансов. Практически полное отсутствие на уровне БК РФ и федеральных законов четкого правового механизма осуществления подобных инвестиций в социально значимые проекты является угрозой устойчивости бюджетной системы РФ, поскольку неверно регулировать данную сферу через подзаконные акты Правительства РФ, проводить стратегическое планирование без согласованных между собой правовых основ реализации программных документов.

При этом Правительство РФ в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. справедливо указывает, что обзоры бюджетных расходов не заканчиваются разработкой предложений в части мер экономии, а подразумевают обязательную имплементацию этих предложений (или их части) при формировании федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансо-

вый год и плановый период. Представляется, что информация о таких проектах, источниках финансирования в разрезе конкретных проектов должна быть открытой и публиковаться Правительством РФ и соответствующими главными распорядителями бюджетных средств, в том числе ГВФ.

В 2025 г. Концепция и Положение об организации проведения субъектами РФ в 2019–2024 гг. пилотной апробации проектов социального воздействия исчерпали срок реализации. Соответственно, одним из основных показателей эффективности использования тех бюджетных инструментов финансирования частных социально значимых проектов, которые предполагались Правительством РФ для реализации в субъектах РФ, будет создание программных документов в данной сфере на новые периоды с внесением необходимых изменений в федеральные законы.

Таким образом, несмотря на глобальную невозможность достижения целей устойчивого социально-экономического развития ни одним государством мира, тем не менее разработанные ООН направления государственной политики в данной сфере не только являются лакмусовой бумажкой социально-экономического развития, но и помогают определить риски, угрозы и вызовы по тем или иным направлениям государственной политики. В этой связи Россия как социальное государство не могла не воспринять стремление ООН к обеспечению устойчивого социально-экономического развития. При этом важно помнить о том, что соответствующая резолюция ООН не является четкой дорожной картой. Концепция устойчивого социально-экономического развития должна осуществляться Россией через призму ее исторического, культурного, политического, экономического опыта. В каждом государстве существует множество национальных особенностей, которые необходимо учитывать при выстраивании собственной политики в сфере устойчивого социально-экономического развития. Так, в Российской Федерации одним из достижений в направлении постро-

²¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

ния социального государства является создание института государственных внебюджетных фондов. Это один из центральных элементов отечественной финансовой системы. В этой связи образование, распределение и использование денежных средств ГВФ должны быть урегулированы финансово-правовыми нормами таким образом, чтобы за счет данной части публичных финансов достигалась независимость бюджетов ГВФ от бюджетов различных уровней бюджетной системы России, удовлетворялись соответствующие социальные потребности граждан и повышалась эффективность реализации государством социальной функции.

Приходится констатировать, что на современном этапе развития института государственных внебюджетных фондов России их бюджеты не являются сбалансированными, зачастую расходы существенно превышают доходную часть. В сложившейся ситуации нуждаются в конкретизации и систематизации положения БК РФ о межбюджетных трансфертах бюджетам ГВФ и их предоставлении за счет бюджетов ГВФ.

Существующие проблемы правового регулирования организационных и финансовых основ деятельности ГВФ не позволяют государству создавать новые подобные фонды ввиду не только отсутствия соответствующего правового порядка образования иных, помимо уже действующих, фондов, но и, как представляется, в силу обостренных опасений насчет того, что бюджеты новых ГВФ будут существенно зависеть от иных бюджетов бюджетной системы России. В этой связи предлагается на законодательном уровне закрепить правовой механизм инвестирования денежных средств государственных внебюджетных фондов в частные, государственно-частные проекты, в результате чего будет повышаться доходность их бюджетов за счет инвестиционной прибыли.

Наиболее перспективными для вложений представляются инновационные сферы экономики (проекты в рамках развития концепции «цифровая экономика», проекты социального предпринимательства). Само по себе инвестирование является рискованной деятельностью. Однако, как было отмечено ранее, данный факт должен вызывать интерес к всестороннему исследованию потенциальных инвестиционных схем посредством SWOT-анализа — выявления сильных и слабых сторон, возможностей и угроз. Исходя из изложенного, законодателю необходимо разработать такой правовой механизм инвестирования денежных средств государственных внебюджетных фондов, который соответствовал бы достижению целей устойчивого социально-экономического развития РФ и при этом нивелировал бы риски инвестирования, защищал бы данный сектор публичных финансов от вызовов и угроз в сфере инвестиционной деятельности.

В настоящее время правовое регулирование деятельности ГВФ (организационно-правовые, финансово-правовые основы, в частности соответствующие нормы БК РФ) находится в стагнации, что существенно затрудняет участие данных фондов в реализации актуальных направлений социально-экономической политики государства. Представляется, что наряду с постоянно действующими законодательными основами инвестиционной деятельности государственных внебюджетных фондов необходима разработка документов стратегического планирования, рассчитанных на различные сроки реализации, позволяющих осуществлять целеполагание, взвешивать основные риски инвестиционной деятельности и пути преодоления угроз, оценивать социальный эффект от инвестиционной деятельности ГВФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Александрова А. А., Смелова А. А. Мировой опыт инвестирования пенсионных средств корпоративными пенсионными фондами // Интерактивная наука. — 2016. — № 4. — С. 61–67.
2. Болтинова О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. — М., 2008. — 42 с.
3. Забралова О. С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 3 (148). — С. 40–55.

Материал поступил в редакцию 21 мая 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aleksandrova A. A., Smelova A. A. Mirovoy opyt investirovaniya pensionnykh sredstv korporativnymi pensionnymi fondami // Interaktivnaya nauka. — 2016. — № 4. — S. 61–67.
2. Boltinova O. V. Byudzhетnyy protsess v Rossiyskoy Federatsii: teoreticheskie osnovy i problemy razvitiya: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk: 12.00.14. — M., 2008. — 42 s.
3. Zabalova O. S. Gosudarstvennye vnebyudzhетnye fondy kak subekty finansovykh pravootnosheniy // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2023. — № 3 (148). — S. 40–55.