

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

*На правах рукописи*

*Ислямова Эльвира Сергеевна*

**БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО)  
СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА НА ОКАЗАНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ  
В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**

Специальность 12.00.04 — Финансовое право;  
налоговое право; бюджетное право

Автореферат диссертации  
на соискание ученой  
степени кандидата юридических наук

Москва — 2022

Работа выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

**Научный руководитель:** Поветкина Наталья Алексеевна, доктор юридических наук, профессор, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Официальные оппоненты:** Пауль Алексей Георгиевич, доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»

Вершило Татьяна Александровна кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

**Ведущая организация:** ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита диссертации состоится 5 октября 2022 г. в 13<sup>00</sup> на заседании диссертационного совета Д 503.001.04 при ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: <https://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>.

Автореферат разослан «\_\_» августа 2022 г.

И. о. ученого секретаря диссертационного совета  
доктор юридических наук

Н. Г. Доронина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Современные социально-экономические, административные и общественно-политические преобразования в Российской Федерации свидетельствуют об активном процессе совершенствования механизмов развития России как правового и социального государства. При этом процессы формирования такого государства и реализации его социальных функций в современных научно-технологических условиях являются первостепенными, что следует из содержания ряда стратегических документов, таких как указы Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»<sup>1</sup>, от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>2</sup>, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, паспорта национальных проектов «Демография», «Здравоохранение» и «Образование» и др. Выполнение социальных обязательств неразрывно связано с повышением эффективности использования бюджетных средств, которое, в свою очередь, выступает элементом механизма обеспечения финансовой безопасности и финансовой устойчивости Российской Федерации.

В данных условиях вызовы, с которыми сталкивается государство, диктуют новые правила и условия государственного управления, формируя потребность в поиске наиболее эффективных моделей и инструментов такого управления, включая инструменты государственно-частного взаимодействия, которые в различных сферах продемонстрировали успехи в достижении искомых результатов. В бюджетной сфере одним из примеров такого взаимодействия является введенный в 2020 г. государственный

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

<sup>2</sup> См.: Там же. 2018. № 20. Ст. 2817.

(муниципальный) социальный заказ на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере<sup>3</sup>, впервые обеспечивший негосударственным организациям «прямой доступ» к средствам бюджетов бюджетной системы РФ наряду с государственными (муниципальными) учреждениями.

Еще в 2013–2019 гг. по итогам посланий Президента РФ В. В. Путина был одобрен переход к новому этапу реформирования бюджетной сферы, где важным способом повышения качества оказания услуг признавалось создание конкуренции на рынке услуг посредством увеличения доли негосударственных организаций, оказывающих услуги в социальной сфере<sup>4</sup>.

Ключевая роль в совершенствовании системы оказания государственных (муниципальных) услуг, механизмов ее организации и финансового обеспечения отводится финансовому (бюджетному) праву, поскольку финансовая (бюджетная) деятельность государства и муниципальных образований осуществляется в правовой форме. При этом перманентная сопряженность функционирования финансово-правового механизма организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере с рисками невыполнения принятых на себя социальных обязательств публично-правовых образований обуславливает повышенную актуальность правовых исследований, посвященных изучению бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа и определению его роли в бюджетных правоотношениях.

Несмотря на междисциплинарный характер темы настоящего диссертационного исследования, природа государственного (муниципального) социального заказа имеет приоритетный бюджетно-правовой характер, поскольку он связан с удовлетворением потребностей публично-правовых образований за счет бюджетных средств, а также

---

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // Рос. газ. 2020. 17 июля.

<sup>4</sup> См.: послания Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013, от 04.12.2014, от 03.12.2015, от 01.12.2016. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

с повышением эффективности расходов бюджетов бюджетной системы РФ. Смещение приоритетов неизбежно приведет к возрастанию риска ненадлежащего использования бюджетных средств, направляемых государством на выполнение своих задач и функций.

Данные обстоятельства обуславливают актуальность темы диссертационного исследования, а также необходимость разработки научно обоснованных предложений и рекомендаций по совершенствованию бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Кроме этого, новый режим введен в рамках экспериментального правового режима, что также свидетельствует о необходимости проведения научного исследования в указанной сфере в целях выработки научно обоснованных предложений.

**Цель диссертационного исследования** заключается в разработке и обосновании теоретических и практических положений, направленных на совершенствование бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Указанная цель определила постановку и решение следующих **задач**:

- раскрыть понятие, содержание и элементы бюджетно-правового режима;
- изучить финансово-правовые механизмы реализации социальной функции государства;
- проанализировать государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг как предпосылку возникновения государственного (муниципального) социального заказа;
- проанализировать правовой эксперимент по внедрению государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере как новую

тенденцию развития и расширения экспериментального регулирования в бюджетном праве;

- определить основные перспективы развития бюджетно-правового инструмента государственного (муниципального) социального заказа, обозначив правовые риски режима;

- установить, повлияло ли внедрение государственного (муниципального) заказа на изменение субъектного состава бюджетно-правовых отношений;

- разработать предложения по совершенствованию бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа.

**Объектом** диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

**Предметом** диссертационного исследования выступают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, и иные, смежные нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, возникающие в процессе формирования, утверждения и исполнения государственного (муниципального) социального заказа, труды ученых в области общей теории права, доктринальные работы по финансовому и бюджетному праву, другим отраслям права, посвященные исследуемой проблематике, официальные данные и правоприменительная практика судебных и иных государственных органов.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Необходимо отметить, что комплексный анализ бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа осуществляется впервые.

В советский период начиная в 1950-х гг. поднимались вопросы управления и стандартизации (А. А. Жданов, И. А. Халап). В 1980-х гг. была рассмотрена гражданская правосубъектность организаций, финансируемых

в сметном порядке из государственного бюджета, а также правовое положение Госплана СССР (И. В. Авилина, А. Б. Покровская). В постсоветский период активно стали обсуждаться теоретические проблемы советского права социального обеспечения (В. Ш. Шайтхатдинов), социологическое обеспечение законотворчества (В. В. Лапаева), основы правового регулирования социальных прав (Н. В. Путило) и социальной функции (И. С. Шалыгина).

Проблемами финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства занимался Е. Г. Беликов. Кроме того, постепенно стали формироваться доктринальные подходы к понятию «услуга» как объекта гражданского права (Д. И. Степанов), ее правового режима и аутсорсинга (С. А. Шайдуров), в том числе в учеными-экономистами (В. И. Шерняев).

Российская юридическая наука характеризуется наличием широкого круга трудов, посвященных изучению правового регулирования отношений, связанных с закупками государственных (муниципальных) услуг, и правового статуса государственных и муниципальных учреждений.

Отметим также, что большое внимание теоретическим аспектам правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований уделено в работах Э. Д. Соколовой.

Были защищены диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по вопросам, касающимся правового регулирования государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации (Н. В. Астафуров), финансово-правового регулирования бюджетных закупок (А. Б. Золотарева, А. И. Морозова), изучения понятия государственного заказа (В. С. Гладков) и финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при его размещении (Е. В. Зибзеева), а также определения места субсидии в системе форм расходов бюджета и проблемы ее правового регулирования (С. С. Курбатова).

В работах ученых-юристов также рассматривались вопросы финансово-правового регулирования деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации (И. Ю. Карандаев) и их гражданской правосубъектности (С. Е. Клещев).

Кроме того, самое пристальное внимание рассматриваемой тематике было уделено учеными-экономистами и специалистами в сфере государственного (муниципального) управления, в том числе уделяющим внимание вопросам правового регулирования финансового обеспечения публичных обязательств субъектов управления. Среди них выделим работы Е. В. Зобовой, Е. А. Карловской, А. М. Лаврова, Т. В. Саакян, Ж. В. Синкевич, О. В. Сизовой, А. Ю. Федоровой, К. Г. Чагина и др. Так, в работах Е. В. Зобовой и А. Ю. Федоровой рассматриваются особенности финансирования нового типа учреждений после проведения реформ бюджетного сектора в 2010–2015 гг.

Рядом авторов (Е. А. Карловской, О. В. Сизовой, К. Г. Чагиным) определены особенности формирования государственного задания на оказание услуг (выполнение работ). В статье А. М. Лаврова подведены итоги реализации первого этапа реформирования бюджетного сектора, обозначены новые ориентиры. В исследовании И. Айриш Леон и М. Саламон Лестер рассмотрены перспективы привлечения негосударственных организаций к оказанию услуг в ряде европейских стран. Анализ отечественной и зарубежной научной литературы способствовал всестороннему характеру исследования.

**Методологическую основу исследования** составляет совокупность методов научного познания, включающая в себя исторический метод исследования, с помощью которого были выявлены основные стадии реформирования бюджетного сектора экономики, системно-правовой метод, применявшийся при изучении элементов, определяющих бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа, выявления характерных признаков, сходств и различий исследуемого правового



эксперимента, установлении и классификации бюджетных рисков, а также при формировании логических конструкций на основе действующего нормативно-правового регулирования, описания и анализа финансово-правовых норм. Формально-юридический метод, включающий такие приемы, как описание и анализ бюджетно-правовых норм и правоотношений, их толкование и классификация, позволил сформулировать сущностные признаки исследуемых понятий и выявить их видовое разнообразие.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды видных отечественных ученых в области общей теории государства и права: А. А. Абрамовой, С. С. Алексеева, А. В. Малько, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой и др. Теоретической основой исследования также выступили работы ученых-правоведов в области финансового и бюджетного права: Н. В. Астафурова, О. В. Болтиновой, Т. А. Вершило, Е. Ю. Грачевой, Ю. В. Ледневой, С. С. Курбатовой, И. И. Кучерова, Н. В. Омелехиной, А. Г. Пауля, Н. А. Поветкиной, Е. В. Покачаловой, С. В. Рыбаковой, Э. Д. Соколовой, Н. И. Химичевой, И. А. Цинделиани, С. О. Шохина, А. А. Ялбулганова и др.

**Нормативная база исследования** включает Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, выступающие объектом диссертационного исследования.

**Эмпирическую базу исследования** составили материалы судебной практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, официальные аналитические и статистические материалы Минфина России, Федерального казначейства и иных государственных органов РФ и международных организаций.

**Научная новизна** исследования определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение как непосредственно для теории финансового (бюджетного) права, так и для смежных отраслей, и заключается в расширении научных правовых представлений о бюджетно-правовых

режимах, бюджетно-правовых инструментах государственного управления, совершенствовании категорийно-понятийного аппарата доктрины финансового (бюджетного) права, выработке предложений, направленных на совершенствование правового регулирования финансового (бюджетного) обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в социальной сфере.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, также отражена в **положениях, выносимых на защиту**:

1. В целях развития доктрины финансового (бюджетного) права в научный оборот введено авторское определение понятия бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, под которым предлагается понимать основанный на реализации конституционного статуса России как социального государства особый дозвоительно-обязывающий порядок правового регулирования финансового (бюджетного) обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, реализуемый субъектами, наделенными специальными правами и обязанностями, и выраженный в комплексе бюджетно-правовых средств, осуществляемых в границах бюджетного процесса и обеспечивающих государственные гарантии реализации прав граждан на получение государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

2. Обосновано, что функционирование государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере как межотраслевого института имеет бюджетно-правовую основу регулирования, которую составляют: включение данного института в предмет регулирования бюджетного законодательства РФ (иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения; его реализация в границах бюджетного процесса, в том числе при планировании и осуществлении расходов бюджетов

бюджетной системы РФ; единство сроков, периодов, ограниченность финансовым годом; неразрывность статуса участников бюджетного процесса и участников государственного (муниципального) социального заказа; осуществление в форме субсидии; осуществление финансового (бюджетного) контроля за функционированием данного института и перспективность применения бюджетных мер принуждения и т. д.

3. Аргументировано, что бюджетно-правовым статусом обладают не только участники бюджетного процесса, являющиеся участниками государственного (муниципального) социального заказа, но и субъекты, не относящиеся к традиционным субъектам бюджетного права, но являющиеся исполнителями государственного (муниципального) социального заказа независимо от их организационно-правовой формы. Установлено, что ввиду целостности бюджетного процесса, реализация которого направлена исключительно на финансовое обеспечение задач и функций государства, в первую очередь в социальной сфере, а также учитывая неразрывность связи участников бюджетного процесса и участников государственного (муниципального) социального заказа, представляется возможным признание физических лиц субъектами бюджетных правоотношений, складывающихся в процессе формирования и исполнения социального заказа.

4. В целях формирования целостного научного представления о функционировании бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа в системе государственного управления выявлены риски, связанные с его реализацией, проведена их классификация (риски лимитирования, риски невыполнения услуги, риски оказания услуги низкого качества, риски низкой эффективности бюджетных расходов), определены правовые способы их устранения (закрепление методик расчета стоимости оказания услуги с целью снижения риска лимитирования, внедрение автоматической системы риск-ориентированного анализа потенциальных исполнителей государственного (муниципального) социального заказа, указание на возможность применения гражданско-

правовых механизмов в отношении недобросовестных исполнителей, в том числе предусмотренных ст. 393<sup>1</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации, расширение мер административной ответственности в отношении недобросовестных исполнителей государственного (муниципального) социального заказа).

5. В целях развития доктрины бюджетного права и восполнения пробела в законодательстве РФ в части, касающейся финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг, аргументирована необходимость разграничения понятий «государственные и муниципальные нужды», «ведомственные нужды» и «нужды гражданина (физического лица)» на основе признака конечного получателя услуги. В целях обеспечения эффективного и ответственного расходования бюджетных средств обоснована необходимость разработки минимума обеспеченности услуги для экономически обоснованного расчета единицы натурального объема. Аргументирована целесообразность закрепления данного понятия в законодательстве РФ.

6. Обосновано, что в целях обеспечения сбалансированности интересов уполномоченных органов, формирующих и утверждающих государственный (муниципальный) социальный заказ, и исполнителей заказа необходимо уточнение содержания принципа эффективного расходования бюджетных средств за счет включения элемента реальной потребности в тех или иных государственных (муниципальных) услугах, а также их обоснованности и имущественной обеспеченности.

7. Выявлено расширение границ экспериментального правового регулирования в бюджетной сфере за счет включения в его предмет положений законодательства о государственном (муниципальном) социальном заказе, которые соответствуют всем требованиям такого регулирования: ограниченность территории, временный характер, отклонение от имеющихся правил, необходимость апробации новых правил регулирования в ограниченных условиях, научная и общественная неопределенность сферы применения, добровольность участия.

Особый порядок внедрения нового регулирования позволяет констатировать высокую социальную значимость вновь вводимого института, свидетельствует о нарастающей тенденции расширения диспозитивного метода регулирования бюджетных отношений, балансе императивного и стимулирующего регулирования, поиске наиболее эффективных и надежных бюджетно-правовых инструментов государственного управления, необходимости обеспечения стабильности в правовом регулировании бюджетных отношений.

8. Установлено, что в условиях трансформации подходов к финансовому обеспечению задач и функций государства, заключающейся в переходе с субъектного на программно-целевой (результативный) метод планирования и финансирования в целях обеспечения участников социального заказа оптимальным объемом бюджетных средств, а также в целях эффективного осуществления финансового (бюджетного) контроля, необходимо разработать правовые критерии, позволяющие учитывать «базовый минимум» оказания той или иной социальной услуги и произвести объективный расчет ее финансового обеспечения, учитывающий имущественную обеспеченность и экономически обоснованные нормативные затраты соответствующего участника социального заказа. Обоснована необходимость комплексного подхода к расширению возможностей общественного контроля в изучаемой сфере за счет осуществления такого контроля на стадии формирования государственного (муниципального) социального заказа, в связи с чем аргументирована потребность в гармонизации положений Федерального закона от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» и Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

**Теоретическая значимость диссертации** заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят вклад в бюджетно-правовую науку, способствуют созданию системного представления о сущности, роли и рисках функционирования бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа, закономерно развивают понятийный аппарат бюджетно-правовой науки, позволяют расширить представления о бюджетно-правовом статусе участников социального заказа, расширяют границы экспериментального правового регулирования в бюджетной сфере за счет включения в его предмет института социального заказа, содействуют пониманию отдельных институтов смежных отраслей права и в целом развивают ряд правовых положений, приводящих к новым доктринальным выводам.

**Практическая значимость исследования.** Результаты исследования могут найти свое применение в нормотворческой деятельности, практической юридической работе, в том числе в правоприменительной деятельности органов государственной власти, государственных органов. Материалы и теоретические положения диссертации могут быть использованы для последующей разработки теоретических и практических проблем бюджетного права в Российской Федерации и послужить основой для совершенствования бюджетного законодательства РФ, в научно-исследовательской деятельности, а также в процессе преподавания соответствующих учебных дисциплин, в частности при чтении базовых учебных курсов по финансовому и бюджетному праву, специальных магистерских курсов, связанных с темой диссертации, в ходе осуществления учебного процесса аспирантами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — ИЗиСП).

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов ИЗиСП.

Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России. Основные теоретические положения и полученные в результате проведенного исследования выводы использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре ИЖиСП;
- в выступлениях с докладами на следующих конференциях (круглых столах), состоявшихся на базе ИЖиСП: XVI Ежегодные научные чтения памяти профессора С. Н. Братуся «Устойчивый экономический рост и право» (Международная научно-практическая конференция (круглый стол) «Финансово-правовое обеспечение точек экономического роста») (г. Москва, ИЖиСП, 27 октября 2021 г.); Десятый Евразийский антикоррупционный форум «Конституционно-правовые ориентиры противодействия коррупции» (круглый стол «Реализация в финансовом праве конституционно-правовых ориентиров противодействия коррупции») (г. Москва, ИЖиСП, 20 апреля 2021 г.) и др., на конференциях Общественной палаты РФ, Московского финансового форума и др.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена его целью и задачами и состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения и библиографического списка.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены объект и предмет исследования, цель и задачи, научная новизна, теоретическая и практическая значимость научной работы, степень научной разработанности темы, раскрыты методологическая и теоретическая основы исследования, эмпирическая и нормативная базы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, представлены сведения об апробации результатов и структуре диссертационного исследования.

**Первая глава** «Теоретико-правовые основы бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» состоит из трех параграфов, посвященных основным категориям заявленной темы и их особенностям.

В первом параграфе «Государственный (муниципальный) социальный заказ в аспекте реализации социальной функции государства» обозначено, что поскольку реализация государственного (муниципального) социального заказа направлена на обеспечение государственных гарантий реализации прав граждан на получение государственных (муниципальных) услуг, то для понимания теоретической основы исследуемого явления целесообразно обратится к рассмотрению социальной функции государства.

Проанализированы различные подходы к определению социальной функции, под которой предлагается понимать направление деятельности государства, целью которого является удовлетворение потребностей граждан либо определенных законом категорий граждан посредством гарантирования установленных законодательством благ (предоставляемых, в частности, в форме государственных (муниципальных) услуг), финансируемых за счет соответствующего бюджета бюджетной системы РФ с применением различных форм осуществления. Финансово-экономической основой



реализации функций государства, а также их организационно-хозяйственной формой реализации является бюджет. Применительно к государственному (муниципальному) социальному заказу отмечено распространение положений Закона № 189-ФЗ только на услуги, включенные в перечни, формирование которых осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Установлено, что для удовлетворения потребности государства в указанных услугах государство:

- осуществляет оказание услуг самостоятельно через государственные органы и органы местного самоуправления, при этом финансовое обеспечение оказания таких услуг осуществляется через механизм доведения средств бюджета до органов государственной власти (местного самоуправления) и с использованием способов, предусмотренных законодательством о контрактной системе;

- создает и использует государственные организации (казенные, бюджетные и автономные учреждения), которые в соответствии с государственным (муниципальным) заданием оказывают услуги самостоятельно либо частично или полностью «закупают» их также с использованием способов, предусмотренных законодательством о контрактной системе;

- «покупает» оказание услуги у негосударственных организаций путем предоставления субсидий в соответствии с бюджетным законодательством РФ и с использованием способов, предусмотренных законодательством о контрактной системе.

При применении любого из обозначенных способов государство неизбежно вступает в бюджетные отношения, поскольку бюджетная система государства является мощнейшим перераспределительным механизмом, целью существования которого является материальное обеспечение потребностей (в нашем случае — в услуге) общества в целом, задач и функций государства и местного самоуправления.

Во втором параграфе «Бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере: понятие и элементы» рассмотрены доктринальные подходы к правовому режиму и бюджетно-правовому режиму, обосновано, что понятие правового режима следует считать более широким, чем понятие механизма правового регулирования.

Резюмировано, что государственный (муниципальный) социальный заказ обладает признаками бюджетно-правового режима, и выделены следующие его элементы: субъекты режима, механизм бюджетно-правового регулирования, бюджетно-правовые средства, метод регулирования.

Установлено, что бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа — это основанный на реализации конституционного статуса России как социального государства особый дозвоительно-обязывающий порядок правового регулирования финансового (бюджетного) обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, реализуемый субъектами, наделенными специальными правами и обязанностями, и выраженный в комплексе бюджетно-правовых средств, осуществляемых в границах бюджетного процесса и обеспечивающих государственные гарантии реализации прав граждан на получение государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

В третьем параграфе «Понятие государственного (муниципального) социального заказа и государственного (муниципального) задания как предпосылки к его возникновению» рассмотрена многоаспектность причин и предпосылок возникновения государственного (муниципального) социального заказа: как необходимого для удовлетворения потребностей публично-правового образования, выражающего потребности граждан, как способа организации финансового обеспечения гарантированного объема общественных благ, как формы поддержки некоммерческих организаций при оказании ими государственных (муниципальных) услуг.

В ходе анализа понятия нужд, потребностей публично-правового образования аргументировано, что в доктрине продолжается дискуссия относительно разграничения нужд государственных и ведомственных, чем обусловлена необходимость законодательного определения понятия «государственные (муниципальные) нужды», в том числе исходя из того, что к таким нуждам следует относить собственные нужды органов государственной власти и нужды местной администрации для их эффективного функционирования, удовлетворяемые с целью в том числе последующего предоставления государственных (муниципальных) услуг гражданам.

В качестве способа финансового обеспечения гарантированного объема общественных благ рассмотрено бюджетирование, ориентированное на результат, основным инструментом которого при финансировании оказания услуг является государственное (муниципальное) задание. Государственное (муниципальное) задание рассмотрено как правовое средство, имеющее бюджетно-правовую природу и создаваемое органами государственной власти (органами местного самоуправления). Поскольку вышеуказанные субъекты власти наделены обязанностью по содержанию создаваемых ими учреждений, то вследствие возникновения государственного (муниципального) социального заказа происходит трансформация форм финансового обеспечения оказания услуг, исполнители которых такого содержания не требуют, т. е. происходит опосредованное бюджетно-правовое воздействие на исполнителей таких услуг.

Кроме того, констатировано, что переход к государственному (муниципальному) заказу обусловлен также тем, что дальнейшее развитие основано на идее приближения государственного управления к методам, принятым в бизнес-сообществе, например таким, как договорные инструменты, которые служат правовым средством решения модернизационных задач, и именно на их совершенствование должно быть обращено первоочередное внимание государства и юридического сообщества,

в частности создание конкурентной среды поставщиков государственных (муниципальных) услуг.

**Вторая глава** «Правовой статус субъектов бюджетных правоотношений при формировании, утверждении и исполнении государственного (муниципального) социального заказа» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «Бюджетно-правовой статус субъектов — участников формирования и утверждения государственного (муниципального) социального заказа» рассмотрено понятие субъекта бюджетного права (бюджетного правоотношения), под которым предлагается понимать лицо, которое в силу положений Бюджетного кодекса Российской Федерации наделено бюджетной правосубъектностью и, соответственно, является носителем бюджетных прав и обязанностей в связи с образованием, распределением и использованием средств бюджетов бюджетной системы РФ.

Кроме того, проанализированы сложившиеся в доктрине подходы к классификации субъектов бюджетных правоотношений и предложена их классификация. Аргументировано, что все субъекты, задействованные в процессе формирования, утверждения и исполнения государственного (муниципального) социального заказа, являются субъектами бюджетных правоотношений, в том числе в ограниченном временном периоде и в случаях, прямо предусмотренных бюджетным законодательством РФ.

Во втором параграфе «Бюджетно-правовой статус законодательных (представительных) органов и органов исполнительной власти в отношениях, возникающих при реализации государственного (муниципального) социального заказа» указано, что представительный орган любого уровня не является непосредственным участником правоотношений, возникающих в рамках реализации государственного (муниципального) заказа, однако при этом в силу положений бюджетного законодательства РФ представительный (законодательный) орган принимает участие в принятии бюджета. Аргументировано, что в отношении перечисленных участников бюджетного процесса в силу положений теории финансового права содержательная

и структурно-организационная правосубъектность обусловлена способностью и самим фактом участия в бюджетных правоотношениях, вытекающих из бюджетных полномочий, предусмотренных нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В целях учета потребности в тех или иных услугах представляется целесообразным внести в законодательство РФ изменения, предусматривающие предоставление права представительным органам государственной власти и местного самоуправления при принятии закона о бюджете и объемах финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг, социальных гарантий учитывать данные (статические, опросные, аналитические) о потребности в тех или иных услугах.

Третий параграф «Бюджетно-правовой статус исполнителей государственного (муниципального) социального заказа: казенные, бюджетные, автономные учреждения» посвящен рассмотрению неконкурентного способа отбора исполнителя услуг — исполнению государственного (муниципального) социального заказа государственными и муниципальными учреждениями. Сохранение государственного (муниципального) задания как способа оказания государственных и муниципальных услуг обусловлено необходимостью создания условий для обеспечения бесперебойности процесса оказания государственных (муниципальных) услуг.

Аргументировано, что в условиях действующего правового регулирования государственные (муниципальные) учреждения играют ключевую роль в обеспечении государством гарантированных Конституцией Российской Федерации благ и они должны сохранить данную роль, поскольку только государственное (муниципальное) учреждение способно оказать гражданину услугу, в случае если на территории оказания услуги отсутствуют конкуренция и негосударственные организации, оказывающие аналогичную услугу.

Несмотря на переход к программно-целевому методу планирования и финансирования результатов, а не учреждений, широкий спектр предоставляемых учреждениям субсидий позволил сделать вывод о том, что орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, обязан осуществлять и осуществляет содержание подведомственного учреждения, что обусловлено его публично-правовой природой.

В четвертом параграфе «Особенности бюджетно-правового статуса негосударственных организаций и физических лиц — исполнителей государственного (муниципального) социального заказа» аргументировано, что негосударственные организации и физические лица участвуют в бюджетно-правовых отношениях, однако у них меньше возможностей управления полученными денежными средствами и они несут предпринимательский риск, даже несмотря на возможность использования внебюджетных источников.

Исполнители государственного (муниципального) социального заказа несут разную по своей правовой природе ответственность, в связи с чем необходимо внести в законодательство РФ изменения, касающиеся, в частности, вопросов распоряжения имуществом негосударственными организациями. Обосновано, что решением проблемы может стать разработка минимума обеспеченности оказания услуги на единицу ее натурального объема взамен указанного в актах стандарта (порядка) оказания услуги. Федеральные минимумы обеспеченности услуги (с учетом коэффициентов выравнивания), в том числе имущественной, позволят экономически обоснованно подходить к расчету субсидии. Разработка минимума обеспеченности потребует внесения изменений в отраслевое законодательство, в том числе бюджетное, посредством установления минимального и гарантированного объема финансового обеспечения единицы объема услуги.

Аргументирована трансформация бюджетно-правового статуса физического лица — производителя товаров, работ, услуг — исполнителя

государственного (муниципального) социального заказа при его вступлении во временные бюджетные правоотношения. Обращено внимание на дополнение перечня принципов бюджетной системы РФ принципом участия граждан в бюджетном процессе. Кроме того, установлено, что физическое лицо — производитель товаров, работ, услуг в рамках бюджетного законодательства приобрело два новых статуса — «участник казначейского сопровождения» и «получатель средств из бюджета», что позволяет говорить о его способности быть участником бюджетных правоотношений и бюджетного права с учетом временных и ограничивающих факторов.

**Третья глава** «Бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа: особенности функционирования» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Государственный (муниципальный) социальный заказ как экспериментальный режим в бюджетном праве» рассмотрен правовой режим государственного (муниципального) социального заказа как пример экспериментального регулирования в бюджетном праве. Приведены дополнительные примеры экспериментального регулирования в бюджетном праве, выявлены общие и специфические признаки и сделан вывод, что государственный (муниципальный) социальный заказ представляет собой экспериментальный правовой режим, так как он носит временный характер, применяется на отдельных территориях РФ и имеет своей целью установление эффективности потенциально нового регулирования отношений, возникающих в связи с финансовым обеспечением оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Во втором параграфе «Бюджетно-правовые риски внедрения государственного (муниципального) социального заказа в Российской Федерации» рассмотрены понятия бюджетных рисков и рисков в бюджетных правоотношениях, выявлено, что для реализации государственного муниципального социального заказа наиболее применимы следующие риски в бюджетных правоотношениях, основанные на риск-ориентированном

подходе: риски лимитирования, риски невыполнения услуги, риски оказания услуги низкого качества, риски низкой эффективности бюджетных расходов. Предложена система мер, направленных на минимизацию описанных рисков. В качестве основных из них указаны изменение методик расчета стоимости оказания услуги с целью снижения риска лимитирования, внедрение автоматической системы риск-ориентированного анализа потенциальных исполнителей государственного (муниципального) социального заказа, указание на возможность применения гражданско-правовых механизмов в отношении недобросовестных исполнителей (как государственных, так и негосударственных), расширение мер административной ответственности в отношении недобросовестных исполнителей государственного (муниципального) социального заказа.

Третий параграф «Особенности осуществления финансового контроля при исполнении государственного (муниципального) социального заказа» посвящен рассмотрению видов контроля, предусмотренных законодательством о государственном (муниципальном) социальном заказе. Аргументировано, что отношения, связанные с формированием, утверждением и исполнением государственного (муниципального) социального заказа, не предусматривают какой-либо специфики в отношении осуществления бюджетного контроля, в связи с чем для анализа контроля за соблюдением законодательства о государственном (муниципальном) контроле необходимо руководствоваться общепринятыми в доктрине бюджетного права подходами и в том числе положениями иных нормативных правовых актов.

В контексте государственного (муниципального) социального заказа установлено, что критерием для оценки эффективности расходования бюджетных средств должен стать не просто факт оказания соответствующей услуги в полном объеме, так как именно это является целью социального заказа, а ее оказание в соответствии с показателями качества, что требует разработки минимума обеспеченности услугой, критериев эффективности



оказания услуги и расходования средств бюджета как уполномоченными органами при формировании заказа, так и государственными и негосударственными исполнителями при его выполнении.

С целью формирования единого подхода к эффективности расходования бюджетных средств, при котором в контексте государственного (муниципального) социального заказа под эффективностью будет пониматься достижение определенных критериев, соблюдение установленного минимума обеспеченности услугой, предложено внести соответствующие изменения в законодательство РФ.

Кроме того, указано на необходимость комплексного расширения возможностей общественного контроля, прежде всего посредством осуществления такого контроля на стадии формирования государственного (муниципального) социального заказа с учетом требований законодательства об общественном контроле.

В **заключении** сформулированы основные результаты проведенного исследования, выводы и предложения, определены перспективы дальнейшей разработки темы.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России*

1. Бюджетно-правовой механизм привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных услуг / Э. С. Ислямова // Финансовое право. — 2019. — № 9. — 0,16 п. л.

2. Бюджетно-правовой статус физических лиц как субъектов бюджетных правоотношений, возникающих в связи с исполнением государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере / Э. С. Ислямова // Финансовое право. — 2022. — № 2. — 0,2 п. л.

3. Финансово-правовые основы государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере / Э. С. Ислямова // Финансовое право. — 2022. — № 7. — 0,5 п. л.

*Другие публикации*

4. Ограничение авансов по договорам (контрактам) бюджетных и автономных учреждений / Э. С. Ислямова // Бюджетный учет. — 2018. — № 6. — 0,2 п. л.

Подписано в печать 01.08.2022.

Усл. п. л. 1,4. Тираж 130 экз.