

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

На правах рукописи

КОНОНОВ АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ

**ДОГОВОРНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 5.1.2. — Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук, доцент
Тютин Юлиа Викторовна

Москва — 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	17
§ 1.1 Договорное регулирование в системе правового регулирования бюджетных отношений.....	17
§ 1.2 Договор как регулятор бюджетных отношений	35
§ 1.3 Понятие и функции бюджетно-правовых договоров	54
§ 1.4 Классификации бюджетно-правовых договоров.....	66
§ 1.5. Трансформация договорного регулирования бюджетных отношений под воздействием цифровизации.....	77
ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВЫХ ДОГОВОРОВ	94
§ 2.1 Правовое моделирование в бюджетной сфере.....	94
§ 2.2 Содержание как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров.....	102
§ 2.3 Форма как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров	116
§ 2.4 Стороны как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров	123
§ 2.5 Воля сторон как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров.....	133
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	151
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	154
Приложение 1	189
Приложение 2	190
Приложение 3	191
Приложение 4	192
Приложение 5	193

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Реализация органами публичной власти своих функций в настоящее время подчинена национальным целям развития Российской Федерации, сформулированным Президентом Российской Федерации¹, и осуществляется преимущественно в рамках национальных проектов, федеральных программ и т. п. Смещение акцента с «управления процессами» на «управление результатами» не могло не затронуть сферу централизованных публичных финансов, являющуюся «фундаментом» преобразовательных процессов. В связи с этим Правительство Российской Федерации уделяет пристальное внимание показателям результативности использования бюджетных средств². Указанный процесс повлек за собой и корреспондирующие изменения в механизме правового регулирования общественных отношений по образованию, распределению и использованию бюджетных средств, в результате чего, в частности, в рамках бюджетной деятельности государства и муниципальных образований получили широкое распространение договорные инструменты регулирования бюджетных отношений.

Договоры опосредуют движение значительного объема бюджетных средств. Так, по состоянию на 2024 год в Российской Федерации было заключено и действовало 21 248 соглашений (договор) о предоставлении бюджетных средств из федерального бюджета на общую сумму 6,6 трлн руб. (из них 6 503 соглашений (договоров) на сумму 2,1 трлн руб. в рамках национальных

¹ См.: Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

² См.: Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

проектов)³, что составляет около 18 % от общей суммы расходов федерального бюджета, утвержденной на 2024 год в размере 36,6 трлн руб.⁴

Вместе с тем в рамках исполнения данных договоров обнаруживается множество проблем, негативно влияющих на бюджетную деятельность публично-правовых образований, на которые обращается внимание как органами государственного (муниципального) финансового контроля, судами при разрешении споров, так и представителями доктрины финансового (бюджетного) права. Например, Счетная палата Российской Федерации ежегодно выявляет нарушения при предоставлении субсидий юридическим лицам на основании соответствующих соглашений: в 2021 году размер выявленных нарушений составил 28,1 млрд руб.⁵, в 2022 году — 32,8 млрд руб.⁶, а в 2023 году — 149,5 млрд руб.⁷ Анализ эмпирического материала позволяет выделить следующие проблемные области.

Во-первых, в связи с пробельностью норм бюджетного права о договорах суды разрешают споры с применением правовых норм различной отраслевой принадлежности (гражданского права и бюджетного права) по спорам с аналогичными обстоятельствами⁸. Обобщая практику разрешения указанных споров, представляется возможным отметить, что в принимаемых судами решениях прослеживается как субсидиарное применение норм гражданского права (например, в случае взыскания субсидии при недостижении ее получателем показателей результативности на основании подп. 3 п. 3 ст. 78 Бюджетного

³ См.: Реестр соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов // Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» : сайт. URL: <https://budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Реестр-соглашений-договоров-о-предоставлении-субсидий-бюджетных-инвестиций-межбюджетных-трансфертов/Аналитическая-информация-о-соглашениях-включенных-в-реестр-соглашений?report=4f545b85-fe82-4c48-97ba-5965b05e7c0d> (дата обращения: 03.02.2024).

⁴ См.: Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2023. № 49. Ст. 8657.

⁵ См.: Отчет о работе Счетной палаты в 2021 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <https://ach.gov.ru/upload/reports/2021.pdf> (дата обращения: 04.02.2024).

⁶ См.: Отчет о работе Счетной палаты в 2022 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/a1c/ygyhwc502ubudozudfb6bp73i684e132.pdf> (дата обращения: 04.02.2024).

⁷ См.: Отчет о работе Счетной палаты в 2023 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/b0b/2s9l597z2ddcymmd4c34y25090vcvatc.pdf> (дата обращения: 04.02.2024).

⁸ См., напр.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2018), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июля 2018 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 3, 4; Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17 июня 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 11.

кодекса Российской Федерации⁹ (далее — БК РФ) и неустойки на основании положений § 2 главы 23 Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁰ (далее — ГК РФ), так и конкуренция отраслевых норм друг с другом.

Истоки данной проблемы прослеживаются в традиционной для отечественной правовой науки дихотомии частного и публичного права, которые выделяются в зависимости от применяемого ими метода правового регулирования, поскольку договоры получили наиболее широкое распространение в частноправовых отраслях, для которых характерен диспозитивный метод правового регулирования.

Во-вторых, положения бюджетно-правовых нормативных актов предусматривают права и обязанности частных субъектов¹¹, которые вступают в бюджетные правоотношения, заключая бюджетно-правовые договоры. Включение данных лиц в сферу действия бюджетного права требует постановки вопроса об обеспечении баланса частных и публичных интересов при заключении, реализации и расторжении договоров.

Приведенные выше аргументы, а также необходимость исследования бюджетно-правовых договоров с точки зрения установления их места, роли и значения в механизме обеспечения эффективного осуществления государственных и муниципальных расходов в совокупности определяют необходимость доктринальной разработки концепции договорного регулирования бюджетных отношений в Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в Российской Федерации в процессе расходования бюджетных средств путем использования конструкции бюджетно-правового договора.

Предметом диссертационного исследования выступают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения в Российской Федерации, и

⁹ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁰ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹¹ Для целей настоящего диссертационного исследования под «частными субъектами» понимаются лица, не являющиеся публично-правовыми образованиями, государственными (муниципальными) органами и организациями.

иные нормативные правовые акты, регламентирующие смежные отношения, труды ученых в области общей теории права, посвященные вопросам договоров и договорного регулирования, доктринальные работы по финансовому (бюджетному) праву, другим отраслям права, в том числе гражданского права, связанные с исследуемой проблематикой, официальные, включая статистические, данные и правоприменительная практика судебных и иных органов публичной власти.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании концептуальных положений о договорном регулировании бюджетных отношений в Российской Федерации, конструировании модели бюджетно-правового договора, формулировании предложений и научно-практических рекомендаций, направленных на развитие доктрины финансового (бюджетного) права, а также на совершенствование бюджетного законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в названной сфере.

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

- определить место договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений;
- исследовать бюджетно-правовой договор как основание возникновения, изменения и прекращения бюджетных правоотношений;
- изучить трансформацию правового режима бюджетных средств в процессе реализации стадий договорного регулирования бюджетных отношений;
- раскрыть правовую природу бюджетно-правового договора посредством анализа его содержания, формы, полномочий и сторон; сформулировать дефиницию термина «бюджетно-правовой договор»;
- оценить влияние цифровизации на содержание, форму, заключение и исполнение бюджетно-правовых договоров;
- систематизировать бюджетно-правовые договоры в целях выявления их особенностей, признаков и свойств;

- определить место, роль и значение бюджетно-правового договора в механизме обеспечения эффективного расходования бюджетных средств, в частности, и финансовой безопасности Российской Федерации, в целом;

- сконструировать модель бюджетно-правовых договоров и сформулировать предложения по внесению изменений в БК РФ, необходимых для ее реализации.

Степень научной разработанности темы. Предложенная тема диссертации не являлась ранее предметом самостоятельного комплексного научного исследования. Вместе с тем договор как древнейший инструмент регулирования деятельности людей получил широкое осмысление в работах представителей общей теории права, гражданского права, административного права, финансового права, а также иных отраслей права.

Исследование договора как общетраслевого понятия проводилось Н. Г. Александровым, С. С. Алексеевым, В. В. Ивановым и др.

В частноправовых отраслях проблематике договоров и договорного регулирования посвящено множество работ, в том числе фундаментальные труды М. И. Брагинского, В. В. Витрянского, О. С. Иоффе, М. Ф. Казанцева и др.

В отраслях публичного права договоры и договорное регулирование подробно исследовались Л. В. Андриченко, А. Е. Постниковым, Ю. А. Тихомировым и другими авторами.

Вопросы, касающиеся договорного регулирования финансовых отношений, которые являются родовыми для бюджетных, рассматривались ранее в работах К. В. Андриевского, О. В. Болтиновой, Е. Н. Горловой, С. Г. Еремина, М. Ф. Казанцева, И. И. Кучерова, Н. А. Поветкиной, И. В. Рукавишниковой, И. А. Хавановой, А. И. Худякова и др.

Методологическую основу исследования составляет совокупность методов научного познания, включающая в себя общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, метод диалектического материализма и др.) и специальные (системно-правовой метод, формально-юридический, правового моделирования, правового прогнозирования).

Системно-правовой метод применялся при определении места договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений, выявлении характерных признаков, классификации бюджетно-правовых договоров, а также при формировании логических конструкций на основе действующего нормативного правового регулирования, описания и анализа финансово-правовых норм.

Использование формально-юридического метода, включающего такие приемы, как описание и анализ бюджетно-правовых норм и правоотношений, их толкование и классификацию, позволило сформулировать сущностные признаки исследуемых понятий и выявить их видовое разнообразие.

При конструировании модели бюджетно-правовых договоров применялся метод правового моделирования, заключающийся в выявлении структурных элементов данной модели, отражающих конвергенцию принципов договорного права и отраслевых принципов бюджетного права, и формировании предложений относительно оптимального правового регулирования бюджетных отношений, возникающих при заключении и реализации бюджетно-правовых договоров.

В работе использовался метод научного прогнозирования для определения последствий интеграции предлагаемых решений в акты бюджетного законодательства Российской Федерации и правоприменительную практику, а также оценки влияния цифровизации на договорное регулирование в бюджетном праве.

Теоретическую основу исследования составили научные труды ученых-правоведов в области финансового (бюджетного) права: О. В. Болтиновой, Т. А. Вершило, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, И. И. Кучерова, А. Г. Пауля, М. И. Пискотина, Н. А. Поветкиной, Е. В. Покачаловой, И. В. Рукавишниковой, Е. В. Рябовой, С. В. Рыбаковой, А. Д. Селюкова, Э. Д. Соколовой, Р. А. Тории, Ю. В. Тютиной, Н. И. Химичевой, И. А. Цинделиани и др.

В рамках исследования автор обращался к теории прямых и обратных связей, которая была впервые применена к финансовым правоотношениям О. Н. Горбуновой.

Теоретической основой исследования также выступили работы известных отечественных ученых в области общей теории государства и права и конституционного права: С. С. Алексеева, Л. В. Андриченко, В. В. Лазарева, А. В. Малько, Н. И. Матузова, А. Е. Постникова, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой и др.

При исследовании договорного регулирования бюджетных отношений автор также обращался к работам представителей отраслевых наук, среди которых следует отметить труды М. И. Брагинского и В. В. Витрянского, А. С. Емельянова, А. Г. Карапетова, А. В. Морозова, О. С. Иоффе, Б. И. Пугинского, Л. К. Терещенко и многих других ученых.

Эмпирическая база исследования включает материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также иных судебных инстанций, официальные аналитические и статистические материалы Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и иных органов публичной власти.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что в работе впервые в науке финансового права системно исследуются вопросы договорного регулирования бюджетных отношений в Российской Федерации и конструируется модель бюджетно-правового договора в целях повышения эффективности государственных (муниципальных) расходов.

В диссертации обосновывается самостоятельное значение договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений и договора как регулятора бюджетных отношений.

В целях формирования системного научного знания о бюджетно-правовом договоре как бюджетно-правовой категории выявлены идентифицирующие его признаки; установлены критерии отграничения бюджетно-правовых договоров от иных соглашений (договоров), опосредующих предоставление бюджетных средств в рамках осуществления государственных (муниципальных) расходов; сформулировано определение понятия бюджетно-правового договора, выделены функции, проведена систематизация бюджетно-правовых договоров, а также

исследована трансформация правового режима бюджетных средств под воздействием цифровизации, обусловленная заключением и исполнением бюджетно-правовых договоров.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, состоит также в сформулированных **положениях, выносимых на публичную защиту.**

1. Аргументировано, что:

1) договорное регулирование бюджетных отношений — это правовое регулирование, осуществляемое субъектами бюджетного права посредством заключения ими бюджетно-правовых договоров;

2) в систему договорного регулирования бюджетных отношений включаются взаимодействующие между собой и в совокупности образующие систему следующие элементы: субъекты, объекты, договор как средство.

2. Установлено, что система договорного регулирования бюджетных отношений посредством прямых и обратных связей взаимодействует с системой нормативного регулирования, а также с системой одностороннего индивидуального регулирования. Совокупность данных систем образует систему более высокого порядка — систему правового регулирования бюджетных отношений.

В связи с этим договорное регулирование бюджетных отношений следует рассматривать в качестве подсистемы системы правового регулирования бюджетных отношений. Функционирование подсистемы договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений обусловлено наличием между ними связей и отношений. Доказывается, что основными прямыми системными связями являются создание нормативной основы для самостоятельного урегулирования субъектами бюджетного права своих взаимоотношений и гарантии юридической защиты исполнения договорных положений.

3. Обосновано, что основой возникновения договорного бюджетного правоотношения является соглашение участников бюджетных отношений;

содержанием такого правоотношения являются права и обязанности его сторон, установленные как нормативными бюджетно-правовыми актами, так и бюджетно-правовым договором. При этом положения, содержащиеся в бюджетно-правовом договоре, конкретизируют и дополняют модель взаимодействия его сторон, предусмотренную в нормативных правовых актах, что позволяет рассматривать бюджетно-правовой договор в качестве регулятора бюджетных отношений.

4. В целях правовой идентификации бюджетно-правового договора и выявления его правовой природы:

1) сформулировано определение понятия бюджетно-правового договора как основанного на бюджетно-правовых нормах письменного соглашения, предметом которого являются действия сторон в процессе образования, распределения и использования бюджетных средств, с обязательным участием публичного субъекта, реализующего свои бюджетные полномочия;

2) выделены признаки бюджетно-правового договора:

- волевой характер бюджетно-правового договора;
- письменная форма бюджетно-правового договора;
- обособленность волеизъявлений сторон бюджетно-правового договора;
- обязательное участие публичного субъекта в качестве стороны договора;
- заключение бюджетно-правового договора в процессе бюджетной деятельности по формированию доходов и осуществлению расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- предметом бюджетно-правового договора выступают предоставление бюджетных средств или передача (возложение) бюджетных полномочий;
- обусловленность целей заключения бюджетно-правовых договоров задачами и функциями публично-правовых образований; содержания и формы - положениями бюджетно-правовых актов.

5. В целях упорядочения бюджетно-правовых договоров, выявления новых черт и качественных особенностей бюджетно-правовых договоров, достижения формальной определенности исследуемой категории проведена классификация бюджетно-правовых договоров.

В зависимости от возникающих из бюджетно-правовых договоров обязательств выделены договоры, (1) опосредующие обязательства имущественного характера (обусловленные предоставлением бюджетных средств), и (2) влекущие возникновение обязательств неимущественного характера с последующей детализацией.

Бюджетно-правовые договоры, опосредующие предоставление бюджетных средств, с учетом особенностей возникающих из них обязательств классифицированы на (1) бюджетно-правовые договоры, в рамках которых осуществляется распределение бюджетных средств внутри бюджетной системы, и (2) бюджетно-правовые договоры, предметом которых выступают обязательства расходного типа за пределами бюджетной системы.

К бюджетно-правовым договорам, из которых возникают обязательства неимущественного характера, отнесены (1) бюджетно-правовые договоры, в рамках которых передаются полномочия участников бюджетного процесса, и (2) бюджетно-правовые договоры, из которых возникают обязательства субъектов бюджетного права совершить какие-либо активные действия, не связанные с предоставлением бюджетных средств.

6. Обосновано, что критериями, применяемыми одновременно, отграничения бюджетно-правовых договоров от иных соглашений, опосредующих предоставление бюджетных средств в рамках осуществления государственных (муниципальных) расходов, являются:

- 1) отраслевая (подотраслевая, институциональная) принадлежность правовых норм, регулирующих соответствующие договоры (соглашения), и
- 2) предмет договоров (соглашений).

7. Выявлено, что ключевым фактором, влияющим в настоящее время на развитие договорного регулирования бюджетных отношений, является внедрение и использование при осуществлении бюджетной деятельности новых информационно-телекоммуникационных (цифровых) технологий.

Обосновано, что основные результаты воздействия цифровизации на договорное регулирование бюджетных отношений заключаются:

- 1) в трансформации функций бюджетно-правовых договоров;
- 2) изменении содержания стадий бюджетно-правового договорного процесса;
- 3) возможности осуществления учета бюджетно-правовых договоров на системной основе посредством применения электронного реестра.

Дальнейшие перспективы цифровизации договорного регулирования бюджетных отношений связаны, прежде всего, с внедрением в бюджетно-правовой договорный процесс технологии смарт-контрактов и использованием цифрового рубля в ходе реализации сторонами прав и обязанностей, обусловленных бюджетно-правовыми договорами, цифрового рубля.

8. На основе конвергенции договорных принципов и принципов бюджетного права осуществлено правовое моделирование и сконструирована модель бюджетно-правовых договоров, под которой понимается прогнозируемый вариант оптимального правового регулирования бюджетных отношений, возникающих при заключении и реализации бюджетно-правовых договоров, и которая может быть использована законодателем в качестве ориентира на будущее.

Обосновано, что правовую модель бюджетно-правовых договоров образует совокупность следующих элементов:

- 1) содержание бюджетно-правовых договоров;
- 2) форма бюджетно-правовых договоров;
- 3) стороны бюджетно-правовых договоров;
- 4) воля сторон бюджетно-правовых договоров.

Раскрыто содержание каждого из названных элементов.

Установлено, что заключение бюджетно-правовых договоров является реализацией предусмотренного нормами бюджетного права специального полномочия субъектов права. В связи с этим в правовую модель бюджетно-правовых договоров включаются в качестве такого элемента, как сторона договора, публично-правовые образования, участники бюджетного процесса, юридические лица публичного права и получатели средств из бюджета.

Обосновывается, что стороны бюджетно-правового договора должны руководствоваться принципами бюджетной системы Российской Федерации, а также принципом добросовестности.

Показано, что вступление субъектов права в договорные бюджетные правоотношения является их активным волевым действием, совершаемым в целях удовлетворения своих интересов. Однако направленность воли может не совпадать с реальным волеизъявлением сторон, в связи с чем при моделировании бюджетно-правового договора акцент сделан на механизме преодоления последствий для сторон, возникающих в случае выявления порочащих договор оснований (отсутствие воли в сделке (мнимая сделка), сокрытие подлинной воли (притворная сделка) и пр.).

9. Для реализации предложенной в диссертации модели бюджетно-правовых договоров потребуется внесение следующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации:

1) дополнение части I «Общие положения» БК РФ главой 1¹ «Бюджетно-правовые договоры», закрепляющей понятие бюджетно-правового договора и его места в иерархии правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, а также предусматривающей основы заключения и исполнения бюджетно-правовых договоров, в том числе положения:

- о содержании бюджетно-правовых договоров, включая установление необходимых (существенных) условий, а также дозволение для сторон формулировать содержание бюджетно-правовых договоров самостоятельно в случаях, предусмотренных БК РФ;

- о форме бюджетно-правовых договоров;

- о договорной правосубъектности субъектов бюджетного права;

- о способах проверки соответствия заключенных бюджетно-правовых договоров воле их сторон;

- об основаниях недействительности бюджетно-правовых договоров и правовых последствиях, наступающих в случае признания договоров недействительными;

- о необходимости следования сторонами при реализации бюджетно-правовых договоров принципу добросовестности.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят существенный вклад в науку финансового (бюджетного) права, так как системное исследование сущности, роли, значения договорного регулирования бюджетных отношений содействует решению таких глобальных задач государственного масштаба, как совершенствование правового механизма, обеспечивающего эффективное использование бюджетных средств, что, в свою очередь, является важной составляющей обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации, в целом.

Кроме того, сформулированные в диссертации положения позволяют глубже уяснить корреспондирующее институту договорного регулирования бюджетных отношений содержание институтов смежных отраслей права с возможностью их использования в регулировании бюджетных отношений, а также развивают ряд финансово-правовых воззрений и идей, на которых могут быть основаны в дальнейшем новые научные достижения.

Результаты исследования могут найти свое применение в нормотворческой деятельности, практической юридической работе, в том числе в правоприменительной деятельности органов государственной власти, прежде всего Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства. 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 Российской Федерации, 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.

Апробация результатов исследования. 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 Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Основные теоретические положения и полученные в результате проведенного исследования выводы использовались в выступлениях с докладами на следующих конференциях (круглых столах): XVII Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Право и технологии будущего» (Москва, 20 мая 2022 года, ИЗиСП), XVIII Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Молодежь и право» (Москва, 5 апреля 2023 года, ИЗиСП), III Международной научно-практической конференции «Управление через право» «Будущее административного права в условиях региональной интеграции» (Москва, 8 ноября 2023 года, ИЗиСП), XI Годовом собрании теоретиков права «Концепции развития российского законодательства как достижение современной академической науки (к 300-летию Российской академии наук)» (Москва, 28 февраля 2024 г., ИЗиСП) и др.

Структура и объем исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих десять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1. Договорное регулирование в системе правового регулирования бюджетных отношений

Конституция Российской Федерации¹² в ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Соответствующие функции реализуются государством и местным самоуправлением за счет бюджетных средств, аккумулируемых и используемых с помощью централизованных фондов денежных средств — бюджетов. Ключевое значение бюджетов для государства и местного самоуправления требует от соответствующих органов публичной власти обеспечивать и повышать эффективность как использования бюджетных средств, так и упорядочивания общественных отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что, в свою очередь, обеспечивает финансовую устойчивость и финансовую безопасность государства.

Одной из тенденций развития правового регулирования бюджетных отношений является расширение сферы применения диспозитивных элементов, в том числе различных договоров и соглашений, «направленных на стимулирование поведения, деятельности, на развитие саморегуляции»¹³.

Исследование эволюции применения данных правовых средств показывает, что они являются сравнительно новыми для теории и практики бюджетного права Российской Федерации. В научной литературе советского периода отмечалось,

¹² См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Российская газета. 1993. 25 декабря; 2020. № 144.

¹³ Тихомиров Ю. А. Договор как регулятор общественных отношений // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1990. № 5. С. 28.

что предоставление субвенции местным советам со стороны Союзной республики представляет собой соглашение, в соответствии с которым «местный совет обязуется привести в договоренное состояние ту или иную отрасль культурного управления под условием получения от государства определенных денежных средств»¹⁴, однако на практике договорное регулирование бюджетных отношений в СССР распространения не получило, о чем свидетельствует отсутствие упоминания соглашений или договоров в Законе СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»¹⁵, а также в Законе РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»¹⁶. В Законе РФ от 15.07.1992 № 3303-1 «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу»¹⁷ соглашения или договоры также не упоминаются.

Впервые договоры в сфере бюджетного права предусматриваются в ст. 17 Закона РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»¹⁸, согласно которой к правам представительных и исполнительных органов власти по формированию расходной части бюджетов относилось право объединять на договорной основе средства своих бюджетов со средствами иных бюджетов, а также предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов производственного и непроизводственного назначения.

¹⁴ Загряцков М. Д. Административно-финансовое право. М. : Фин. изд-во НКФ СССР, 1928. С. 23.

¹⁵ См.: Ведомости ВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221. (Документ утратил силу.)

¹⁶ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543. (Документ утратил силу.)

¹⁷ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 34. Ст. 1972. (Документ утратил силу.)

¹⁸ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635. (Документ утратил силу.)

В рамках дальнейшей эволюции соглашения получили широкое распространение в рамках межбюджетных отношений¹⁹ и отношений по кассовому обслуживанию бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов²⁰.

Существенные изменения в практике применения договоров и соглашений произошли после кодификации норм бюджетного права. В первоначальной редакции БК РФ значительная часть данных правовых средств опосредовала передачу полномочий федеральным органам публичной власти со стороны органов публичной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (например, в ст. 165 первоначальной редакции БК РФ предусматривалось, что Министерство финансов Российской Федерации (далее — Минфин России) организует исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также осуществляет предварительный и текущий контроль за исполнением указанных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в случае заключения соответствующих соглашений).

В действующей редакции БК РФ устанавливается значительное количество разновидностей договоров (соглашений), оказывающих правовое воздействие на различные области общественных отношений, входящих в предмет бюджетного права, в связи с чем возникает вопрос о соотношении между правовым и договорным регулированием бюджетных отношений, учитывая риск конкуренции норм законодательства и положений договоров.

Анализ этимологии понятия «регулировать» (от лат. *regula* — «правило») показывает, что под ним подразумевается упорядочивание, воздействие на что-то

¹⁹ Так, в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах, утвержденной постановлением Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 (см.: СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3905), констатировалась необходимость «обеспечения соответствия соглашений по вопросам межбюджетных отношений, подписанных в рамках договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий».

²⁰ См.: Приказ Минфина России от 11.05.1999 № 35н «Об утверждении Типового Соглашения между Администрацией субъекта Российской Федерации (органом местного самоуправления) и Управлением (отделением) Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета)» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1999. № 10.

с целью привнесения порядка²¹. Регулирование общественных отношений осуществляется посредством системы социального регулирования, одним из видов которого является правовое регулирование²².

В отечественной правовой науке зарождение теории правового регулирования относится к 60-м годам XX века. Так, С. С. Алексеев определял правовое регулирование как «осуществляемое при помощи права и всей совокупности правовых средств юридическое воздействие на общественные отношения»²³.

В современных исследованиях ученые высказывают схожие позиции. Ю. А. Тихомиров рассматривает правовое регулирование как «институциональный и познавательный механизм установления нормативно-юридических правил поведения (деятельности), обязательных или рекомендательных, их обеспечения и реализации»²⁴. А. В. Малько указывает, что «правовое регулирование обычно определяют, как осуществляемое всей системой юридических средств воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения»²⁵. В финансово-правовой научной литературе также отмечается, что «правовое регулирование можно охарактеризовать как воздействие правовыми средствами на общественные отношения с целью их упорядочивания»²⁶.

В отдельных научных трудах правовое регулирование связывается исключительно с применением определенных инструментов (в первую очередь, правовых норм) или с деятельностью государства. Например, В. В. Ершов обосновывает, что к правовому регулированию относится воздействие на общественные отношения посредством принципов права и правовых норм, а

²¹ См.: Толковый словарь русского языка : в 4 т. М. : Гос. Изд-во иностр. и нац. слов, 1939. Т. 3. П – Ряшка. Стб. 1315.

²² См.: Соловьев С. Г. Понятие предмета правового регулирования и его взаимосвязь с другими юридическими категориями // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 1. С. 47.

²³ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юрид. лит., 1966. С. 5.

²⁴ Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М. : Формула права, 2010. С. 27.

²⁵ Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. С. 26.

²⁶ Риски финансовой безопасности: правовой формат : монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИЗИСП : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 61.

индивидуальное регулирование правовым не является²⁷. А. Д. Селюков полагал, что правовое регулирование бюджетных отношений является исключительной сферой деятельности государства и муниципальных образований²⁸.

Вместе с тем в ряде исследований обращается внимание на необходимость научного осмысления предоставляемой участникам правоотношений возможности в определенных случаях самостоятельно урегулировать свое поведение. На основе декомпозиции²⁹ правового регулирования на виды и подвиды в научной литературе аргументировано самостоятельное значение индивидуального правового регулирования общественных отношений, разновидностью которого является «договорное (координационное) правовое регулирование»³⁰ или «автономное правовое регулирование»³¹.

Правовая идентификация индивидуального правового регулирования в качестве вида правового регулирования является более обоснованной в силу наличия системных связей между нормативным и индивидуальным уровнями правового регулирования, которые будут рассмотрены далее, что существенным образом отличает индивидуальные положения от иных социальных регуляторов (норм морали, религии и пр.). В этой связи заслуживает поддержки позиция Д. А. Керимова, который предлагал разграничивать понятия «правовое регулирование» и «регулирование правом». Первое понятие является более широким, поскольку в него включается в том числе ненормативное правовое регулирование общественных отношений³².

В современных правовых исследованиях, посвященных проблематике договорного регулирования, в качестве методологической основы рассмотрения

²⁷ См.: *Ершов В. В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография. М. : РГУП, 2018. С. 108–137.

²⁸ См.: *Селюков А. Д.* Правовое регулирование бюджетных отношений: теория и практика. Ч. 1. М. : Изд-во МГСА, 2002. С. 76.

²⁹ Декомпозиция представляет собой операцию по разделению целого на части.

³⁰ См.: *Минникес И. А.* Индивидуальное правовое регулирование (теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 9.

³¹ См.: *Груздев В. В.* Автономное гражданско-правовое регулирование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2022. С. 15.

³² См.: *Керимов Д. А.* Философские проблемы права. М. : Мысль, 1972. С. 177.

соответствующих вопросов учеными применяется «деятельностный»³³ подход, в рамках которого внимание акцентируется на элементах праворегулятивной деятельности³⁴. Регулирование бюджетных отношений представляет из себя систему и, как любая система, основывается на общей теории систем. Обособленное существование любой системы обусловлено не простой совокупностью составляющих ее частей, а наличием между элементами определенных связей и отношений, которыми порождаются свойства системы³⁵. Учитывая это, применение системного подхода предполагает анализ не столько особенностей элементов системы, сколько характера связей и отношений между этими элементами³⁶, которые в сложных объектах располагаются, как правило, в определенной иерархии.

Отношения подчиненности в системе правового регулирования бюджетных отношений отражает иерархия правовых актов и регулятивные полномочия принявшего их субъекта. Так, нормы права, в том числе и бюджетного, выражаются в формально-юридических источниках права, основной функцией которых является определение степени юридической силы каждой правовой нормы по отношению к другим правовым нормам³⁷.

Финансово-правовой доктриной к источникам финансового права как отрасли права традиционно относятся нормативные правовые акты, в которых содержатся финансово-правовые нормы, рассматриваемые в совокупности как финансовое законодательство (в широком смысле слова)³⁸. Данный подход справедлив и для источников бюджетного права, поскольку бюджетное право является подотраслью финансового права.

³³ См.: Пугинский Б. И. Теория и практика договорного регулирования. М. : ИКД «Зерцало-М», 2008. С. 112; Бакулина Л. Т. Общая теория договорного правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. С. 19.

³⁴ К элементам рассматриваемой системы в литературе относят субъектов, осуществляющих регулирование, объекты регулятивного воздействия и регулятивную активность (см.: Бакулина Л. Т. Указ. соч. С. 35).

³⁵ См.: Садовский В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М. : Наука, 1974. С. 83–84.

³⁶ См.: Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Становление и сущность системного подхода. М. : Наука, 1973. С. 168.

³⁷ См.: Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М. : Аванта+, 2001. С. 183.

³⁸ См.: Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М. : ООО «Профобразование», 2003. С. 100; Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы : Норма-К, 2002. С. 74.

Представители теории права в систему источников российского права, как правило, также включают акты договорного правотворчества — нормативные правовые договоры³⁹. Следует отметить, что вопрос о подсистеме нормативных договоров, как международных, так и внутригосударственных, в системе нормативного регулирования бюджетных отношений представляется дискуссионным.

Международные договоры являются основным источником международного права. При этом в литературе указывается, что регулирующее воздействие международного права распространяется на ту часть международных экономических отношений, в которых участвуют суверенные государства и международные организации⁴⁰. Так, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти⁴¹ (заключено в Москве 23.12.1995) в ст. 12 устанавливает правовые основы формирования и использования финансовых средств города Байконур, бюджет которого находится в границах правового пространства Российской Федерации⁴² на период аренды данной территории. Вместе с тем регулирование бюджета города Байконура является лишь одним из вопросов указанного Соглашения, что свидетельствует о комплексном характере данного международного договора. В связи с этим данное Соглашение может рассматриваться в качестве договора, регулирующего бюджетные отношения, но не бюджетно-правового договора.

Исследуя международные договоры в указанной системе, С. Г. Еремин выделяет три группы таких договоров: 1) кредитные договоры и соглашения, заключенные от имени Российской Федерации как заемщика с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми

³⁹ См., напр.: *Марченко М. Н.* Источники права : учеб. пособие. М. : ТК Велби : Проспект, 2008. С. 286–287; *Лазарев В. В., Липень С. В.* Теория государства и права : учебник. М. : Спарк, 1998. С. 183.

⁴⁰ См.: *Капустин А. Я.* Международно-правовое регулирование конкуренции на универсальном уровне: состояние и перспективы // Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений : монография / А. А. Амангельды, О. А. Беляева, А. Н. Варламова и др.; отв. ред. А. В. Габов. М. : ИЗиСП : Юриспруденция, 2016. С. 98.

⁴¹ См.: Бюллетень международных договоров. 1999. № 5. С. 56–67.

⁴² Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2020. № 9 (73). С. 93–94.

организациями (п. 2 ст. 98 БК РФ); 2) договоры и соглашения, заключенные от имени Российской Федерации или субъекта Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации или субъекта Федерации прошлых лет (ст. 105 БК РФ); 3) договоры о реструктуризации и списании долга иностранного государства и (или) иностранного юридического лица перед Российской Федерацией (ст. 127 БК РФ)⁴³.

В связи с этим обращают на себя внимание два обстоятельства.

1. Упомянутые международные договоры регулируют вопросы публичного кредита (долга), относительно места которого в системе финансового права ведутся научные дискуссии⁴⁴. Более обоснованной представляется точка зрения об особой природе публичного кредита (долга), отличной от бюджета, согласно которой институт государственного (муниципального) кредита (долга), включая межбюджетное кредитование⁴⁵, не поглощается бюджетным правом, несмотря на включение законодателем соответствующего регулирования в главы 14, 14¹ и 15 БК РФ⁴⁶. Следует отметить, что БК РФ в этой части выходит за рамки своего назначения по регулированию бюджетных отношений, на что специалистами неоднократно обращалось внимание⁴⁷.

2. В юридической доктрине проводится классификация международных договоров на нормоустановительные и договоры-сделки⁴⁸. Представляется, что

⁴³ См.: *Еремин С. Г.* Концептуальное осмысление международного договора как источника финансового права // *Российская юстиция*. 2011. № 1. С. 15–18.

⁴⁴ Подробнее см.: *Горбунова О. Н., Поветкина Н. А., Леднева Ю. В.* Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации // *Финансовое право*. 2023. № 11. С. 3–11; *Покачалова Е. В.* Публичный кредит и публичный долг в составе элементов финансовой системы России и понятийно-категориального аппарата финансового права // *Финансовое право*. 2010. № 4. С. 19–23.

⁴⁵ Подробнее см.: *Рябова Е. В.* Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2023. № 7. С. 75–89; *Цареградская Ю. К.* Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования : монография / под ред. О. В. Болтиновой. М. : Проспект, 2016. С. 18.

⁴⁶ Необходимо отметить, что выделение публичного кредита (долга) в качестве самостоятельного института осуществлялось как в дореволюционный, так и советский периоды развития науки финансового права, что позволяет говорить о преемственности подхода.

⁴⁷ Данная точка зрения высказывалась участниками дискуссии, развернувшейся в журнале «Финансовое право», 2019 год, № 1, подготовленном по итогам Междисциплинарной научно-практической конференции на тему «Бюджетный кодекс Российской Федерации: 20-летие кодификации бюджетного законодательства» (Москва, ИЗиСП, 21.11.2018). Мнение о том, что БК РФ регулирует отношения, выходящие за рамки бюджетных, было озвучено руководителем Федерального казначейства, к. ю. н. Р. Е. Артюхиным и заместителем руководителя Федерального казначейства, д. э. н. А. Ю. Демидовым в ходе круглого стола «Доктрина финансового права» (Москва, ИЗиСП, 24.10.2024).

⁴⁸ См., напр.: *Хаванова И. А.* Международные договоры Российской Федерации об избежании двойного налогообложения : монография / под ред. И. И. Кучерова. М. : ИД Юриспруденция, 2016. С. 42.

международные договоры, предметом которых являются займы (кредиты) относятся ко второй группе, в связи с чем ими не осуществляется регулирование поведения неопределенного круга лиц. С учетом изложенного международное регулирование не включается в подсистему нормативного регулирования бюджетных отношений.

Помимо международных договоров, в научной литературе исследуются теоретические вопросы отнесения внутригосударственных нормативных правовых договоров к источникам бюджетного права. А. В. Голубев отмечает, что такие договоры должны, во-первых, содержать предписания, отвечающие признакам правовых норм, а, во-вторых, их сторонами должны являться субъекты, уполномоченные на бюджетное нормотворчество, принадлежащие к одной ветви власти и одному уровню бюджетной системы⁴⁹. При этом А. В. Голубев в данной работе справедливо указывает, что нормы бюджетного права не предусматривают ситуаций, допускающих заключение нормативных правовых договоров, регулирующих бюджетные отношения. Следует при этом отметить, что для реализации ряда полномочий, возложенных на органы публичной власти бюджетным законодательством, данные лица заключают соглашения о взаимодействии⁵⁰. Анализ данных соглашений показывает, что содержащиеся в них положения распространяются исключительно на их стороны, в связи с чем они не отвечают требованиям нормативности и не включаются в подсистему нормативного регулирования бюджетных отношений.

Сказанное позволяет прийти к выводу, что подсистема нормативного регулирования бюджетных отношений также является системой, которая в зависимости от юридической силы соответствующих бюджетно-правовых норм делится на: 1) подсистему конституционного регулирования и подсистему нормативного регулирования, осуществляемого Конституционным Судом

⁴⁹ См.: Голубев А.В. Договор как акт бюджетного нормотворчества // Финансовое право. 2017. № 5. С. 14–17.

⁵⁰ См., напр., Соглашение об информационном взаимодействии Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства (Заключено в г. Москве 16.05.2014) // СПС «Консультант Плюс».

Российской Федерации⁵¹; 2) подсистему законодательного регулирования; 3) подсистему подзаконного регулирования⁵². Подсистема нормативного регулирования бюджетных отношений характеризуются тем, что представляет собой исключительно властную деятельность публично-правовых образований, что отличает ее, например, от трудового права, в систему источников которого входят коллективные соглашения⁵³.

Подсистема нормативного регулирования, воздействуя на бюджетные отношения путем установления общеобязательных правил, рассчитанных на неоднократное применение, создает основу и устанавливает границы для подсистемы нижнего уровня — индивидуального правового регулирования. Анализируя особенности индивидуального правового регулирования (разновидностью которого является и договорное), И. А. Минникес отмечает, что оно является «самостоятельным видом правового регулирования и представляет собой правовое воздействие на общественные отношения, связанные с установлением, изменением или прекращением юридических прав и обязанностей их участников в индивидуальном порядке, направленное на урегулирование конкретных ситуаций, требующих юридического разрешения, и осуществляемое путем совершения односторонних правомерных юридически значимых действий, заключения договоров и соглашений, либо властной правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов, результатом которого являются индивидуальные правовые акты»⁵⁴. Из приведенного определения следует, что

⁵¹ Представляется возможным относить к источникам бюджетного права постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в резолютивной части которых устанавливаются временные бюджетно-правовые нормы, действующие до внесения требуемых изменений законодателем. Например, для обеспечения возможности исполнения судебных актов, вынесенных в отношении органа государственной власти, у которого отсутствует лицевой счет в органах Федерального казначейства, Конституционный Суд Российской Федерации предписал судам по заявлению взыскателя привлекать к субсидиарной ответственности вышестоящего по отношению к должнику органа государственной власти, имеющего лицевой счет, до урегулирования данного вопроса законодателем (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.2021 № 37-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 3 статьи 158 и пункта 10 статьи 242³ Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также части 1 статьи 358 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю.А. Рейнхиммеля» // СЗ РФ. 2021. № 30. Ст. 5884).

⁵² В данном случае и приложении 1 к диссертационному исследованию законодательное и подзаконное регулирование рассматривается в широком смысле, включая в том числе нормативные правовые акты органов муниципальных образований.

⁵³ Подробнее см.: *Шаповал Е. А.* О соотношении понятий «источники трудового права» и «трудовое законодательство» // *Трудовое право в России и за рубежом.* 2011. № 3. С. 16–21.

⁵⁴ *Минникес И. А.* Указ. соч. С. 9.

индивидуальное регулирование общественных (в том числе и бюджетных) отношений также является целенаправленным воздействием, однако в рамках данной деятельности применяются специфические средства индивидуального регулирования. В юридической литературе индивидуальное регулирование принято разделять на односторонне-властное и договорное⁵⁵, что находит свое отражение в характерных чертах субъектов регулирования и применяемых ими правовых средствах. Так, анализируя отличительные черты гражданско-правового договорного регулирования, М. Ф. Казанцев указывал, что к ним относятся: договор как средство регулирования и его стороны как субъекты такого регулирования⁵⁶. В связи с этим договорное регулирование бюджетных отношений представляется возможным определить как правовое регулирование, осуществляемое субъектами бюджетного права с помощью заключаемых между ними соглашений (договоров).

Необходимо отметить, что проведение вертикальной декомпозиции подсистемы индивидуального регулирования является затруднительным в силу следующего. Так, например, в соответствии с п. 1 ст. 265 БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в том числе в целях обеспечения соблюдения подконтрольными субъектами условий бюджетно-правовых договоров. В этой связи ненормативные правовые акты, которые принимаются по итогам проведения соответствующих контрольных мероприятий⁵⁷, могут быть основаны на индивидуальных положениях, содержащихся в бюджетно-правовых договорах. Вместе с тем в случае несоответствия договорных условий положениям бюджетно-правовых нормативных актов, такие положения могут быть признаны недействительными в индивидуальном правовом акте (судебном акте), разрешающем спор, вытекающий из применения бюджетного законодательства, по существу.

⁵⁵ См.: Решетов Ю. С. Нормативное и индивидуальное правовое регулирование // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2. С. 17–22.

⁵⁶ См.: Казанцев М. Ф. Гражданско-правовое договорное регулирование в системе правового регулирования // Антиномии. 2011. № 11. С. 438.

⁵⁷ Например, в представлениях и предписаниях органов государственного (муниципального) финансового контроля, которые являются обязательными для подконтрольных субъектов на основании п. 2 и 3 ст. 270² БК РФ.

Соответственно, подсистема индивидуального регулирования бюджетных отношений как самостоятельная система может быть разделена на подсистемы договорного регулирования и индивидуального одностороннего регулирования. При этом данные подсистемы расположены по горизонтали, так как не находятся в отношениях соподчиненности.

Как было отмечено ранее, функционирование подсистемы договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений обусловлено наличием между ними связей и отношений. Представляется, что основными прямыми системными связями являются: создание нормативной основы для самостоятельного урегулирования субъектами бюджетного права своих взаимоотношений и гарантии юридической защиты исполнения договорных положений.

Границы договорного регулирования бюджетных отношений устанавливаются в источниках бюджетного права.

Так, во-первых, в нормах БК РФ законодателем предусматривается, по каким вопросам и между какими лицами может быть заключено соглашение. Например, в силу подп. 5 и 6 п. 1 ст. 162 БК РФ ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности являются полномочиями получателей бюджетных средств, однако только казенные учреждения вправе передать иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии) полномочия по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности на основании договора (соглашения) (п. 10¹ ст. 161 БК РФ).

Кроме того, положения БК РФ могут предусматривать основания, при которых бюджетно-правовой договор должен быть обязательно заключен. В случае непрерывного превышения просроченной задолженности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по долговым обязательствам и (или) бюджетным обязательствам субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в течение трех месяцев 10 % суммы налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) в последнем отчетном финансовом году, положения подп. 2

п. 4 ст. 168⁴ БК РФ предписывают высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (главе муниципального образования) заключить соглашение с Минфином России (финансовым органом субъекта Российской Федерации) о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), содержащее обязательства субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Соответственно, вышеприведенным положением БК РФ заключение бюджетно-правового договора устанавливается не как право субъекта бюджетного правоотношения, а как его обязанность.

Во-вторых, правовые нормы, содержащиеся в бюджетно-правовых нормативных актах, воздействуют на договорные условия⁵⁸, что существенно уменьшает круг положений, о которых стороны могут договориться сами.

В-третьих, срочный характер законов (решений) о бюджете сказывается на временном периоде, в котором могут быть заключены бюджетно-правовые договоры. Так, п. 26¹ Положения о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета⁵⁹ устанавливается срок, в течение которого должны быть заключены соглашения (договоры) о предоставлении субсидий частным лицам.

Обеспечение подчинения договорного регулирования, осуществляемого сторонами договора, подсистеме нормативного регулирования осуществляется путем лишения договора юридического значения в случае его несоответствия нормам БК РФ. Так, согласно абзацу второму ст. 31¹ БК РФ договоры и соглашения, заключенные между органами публичной власти, в случае их несоответствия БК РФ являются недействительными.

В то же время на практике заключаются бюджетно-правовые договоры, не предусмотренные БК РФ. Некоторые из них становились предметом рассмотрения арбитражных судов. Так, из постановления Четвертого

⁵⁸ Подробнее об этом см.: § 2.2 Главы 2 диссертации.

⁵⁹ Утверждено постановлением Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7807.

арбитражного апелляционного суда от 16.02.2010 по делу № А58-5784/2009⁶⁰ следует, что между администрацией муниципального района «Момский район», Министерством финансов Республики Саха (Якутия) и Финансово-казначейским управлением Министерства финансов Республики Саха (Якутия) по Момскому улусу было заключено соглашение о взаимодействии по составлению и организации исполнения местного бюджета. Поскольку в БК РФ возможность заключения данного вида соглашений не была предусмотрена, Прокуратура Республики Саха (Якутия) обратилась в Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) с исковым заявлением о его признании недействительным на основании ст. 168 ГК РФ. Несмотря на то что в удовлетворении требований Прокуратуры Республики Саха (Якутия) арбитражными судами было отказано, суд апелляционной инстанции подчеркнул, что договоры и соглашения между участниками бюджетного процесса, не соответствующие БК РФ, не требуют признания их недействительными в судебном порядке, то есть являются ничтожными.

Вместе с тем регулирование порядка признания бюджетно-правовых договоров недействительными при их противоречии нормам БК РФ осуществляется фрагментарно, что не позволяет говорить о сформированной полноценной нормативной основе договорного регулирования бюджетных отношений. Так, положения абзаца второго ст. 31¹ БК РФ устанавливают недействительность только договоров, опосредующих межбюджетные отношения, что обусловлено историческим предназначением данной нормы, закрепление которой было направлено на предотвращение индивидуализации отношений бюджетов бюджетной системы с вышестоящими бюджетами, получившей широкое распространение в 90-х годах XX века. Соответственно, фиксация в БК РФ нормы о недействительности только одной из разновидностей бюджетно-правовых договоров не отвечает текущим реалиям и потребностям

⁶⁰ Данное судебное решение оставлено без изменения постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа от 05.05.2010 по делу № А58-5784/09 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 27.04.2023).

бюджетно-правового регулирования с учетом расширения видового многообразия бюджетно-правовых договоров и их субъектного состава.

Кроме того, законодателем не установлены правовые последствия признания бюджетно-правовых договоров недействительными. Как представляется, определение указанных последствий должно быть поставлено в зависимость от того, опосредует ли бюджетно-правовой договор предоставление бюджетных средств или из него возникают обязательства нематериального характера (например, по передаче бюджетных полномочий). Если в первом случае возможно восстановление имущественных прав сторон, то во втором — только признание недействительным бюджетно-правового договора на будущее. В контексте данной проблемы значительный интерес для исследования представляет вопрос о правовых последствиях притворных бюджетно-правовых договоров, что является предметом самостоятельного исследования.

Таким образом, для обеспечения эффективности бюджетно-правового регулирования представляется необходимым нормативное закрепление в положениях БК РФ общего механизма признания недействительными любых разновидностей бюджетно-правовых договоров, включая основания их недействительности, а также правовые последствия для сторон.

Зависимость действий подсистем верхнего уровня от фактического исполнения нижними уровнями своих функций проявляется в мониторинге надлежащего функционирования на основе обратной связи подсистемы нижнего уровня и вмешательстве управляющей подсистемы в случае необходимости. «Обратные связи, несущие информацию о состоянии объекта и его реакции на управленческие решения, служат базой формирования корректирующего воздействия на вход динамической системы»⁶¹.

Как представляется, основными сигналами обратной связи являются правореализационные и правоприменительные проблемы, возникающие в рамках исполнения бюджетно-правовых договоров, которые приводят к корректировке подсистемы нормативного регулирования. В частности, в сфере правового

⁶¹ Горбунова О. Н. Указ. соч. С. 18.

регулирования договорных бюджетных отношений выявляются случаи несоответствия правовой формы (договора) существу бюджетных отношений, которые ею опосредуются. Например, Федеральным законом от 30.11.2016 № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁶² ст. 131 БК РФ была дополнена пунктом 10, устанавливающим необходимость заключения соглашения об условиях предоставления и использования дотаций. Однако Федеральным законом от 18.07.2017 № 172-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»⁶³ в данную норму были внесены изменения, в соответствии с которыми из предмета указанных договоров были исключены условия предоставления и использования дотации, в связи с этим в настоящее время такие договоры предусматривают только конкретные меры по социально-экономическому развитию региона и оздоровлению его финансов.

Таким образом, целенаправленное правовое воздействие на бюджетные отношения при помощи правовых средств является системой их правового регулирования, в которой выделяются следующие иерархически расположенные подсистемы:

- нормативного правового регулирования;
- индивидуального правового регулирования (в том числе договорного регулирования).

Следует, отметить, что в части разделения правового регулирования на нормативное и индивидуальное имеется дискуссионный момент, обусловленный распространением практики дачи разъяснений положений законодательства органами публичной власти в письмах, правовая природа которых является предметом споров в юридической науке. Так, БК РФ не наделяет Минфин России и Федеральное казначейство, как и иные органы публичной власти, полномочием по даче разъяснений актов бюджетного законодательства, однако Минфином

⁶² См.: СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6852.

⁶³ См.: СЗ РФ. 2017. № 30. Ст. 4452.

России и Федеральным казначейством на практике такие письма издаются⁶⁴. Исследование указанных писем показывает, что в тексте самих писем органы публичной власти отмечают отсутствие у них права на дачу разъяснений законодательства Российской Федерации и практики его применения, и что высказанная в письмах позиция представляет собой их мнение по соответствующему вопросу.

Вопрос о юридических свойствах писем министерств и ведомств вставал перед судами при исследовании возможности судебного оспаривания разъяснений Минфина России и ФНС России, касающихся применения норм налогового права, которое, как и бюджетное, входит в систему финансового права. В литературе отмечается, что в данных письмах в отдельных случаях формулируются более детальные правила поведения, которые представляют собой новую норму, не содержащуюся в законе, а ведомственная подчиненность органов публичной власти ориентирует налоговые органы учитывать позиции Минфина России и ФНС России⁶⁵. Конституционный Суд Российской Федерации, оценивая характер таких писем, указал, что письма приобретают нормативные свойства в результате опосредованного воздействия на подконтрольных лиц в результате правоприменительной деятельности ФНС России⁶⁶. Как думается, схожий вывод можно сделать в отношении разъяснительных писем Минфина России по вопросам бюджетной деятельности⁶⁷, которые учитываются в правоприменительной деятельности органами бюджетного контроля.

В связи с этим возникает вопрос о месте данных актов в системе правового регулирования бюджетных отношений. С одной стороны, отдельные акты разъяснительного характера могут обладать нормативными свойствами, но

⁶⁴ См., напр.: письмо Минфина России от 15.11.2023 № 02-12-12/109078 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁵ См.: Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2006 год с комментариями / под ред. А. А. Иванова. М. : Статут, 2012. С. 482–483 (автор комментария – В.В. Бацнев).

⁶⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

⁶⁷ Следует отметить, что именно Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере бюджетной деятельности (см.: п. 1 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258).

нормативными правовыми актами они в любом случае не являются, то есть в подсистему нормативного регулирования бюджетных отношений данные акты не могут быть включены. С другой стороны, их опубликование на официальных веб-сайтах уполномоченных органов публичной власти в сети «Интернет», в средствах массовой информации, справочно-правовых системах и доведение до сведения заинтересованных лиц делает их содержание доступным неопределенному кругу лиц, в связи с чем данные акты также не могут быть отнесены к подсистеме индивидуального регулирования.

Как представляется, включение писем разъяснительного характера в систему правового регулирования бюджетных отношений является необоснованным, поскольку создает риски «размывания» нормативной подсистемы, что, в свою очередь, может повлечь ситуацию правовой неопределенности на практике⁶⁸.

Таким образом, правовое регулирование бюджетных отношений — это система, элементами которой являются иерархически расположенные подсистемы нормативного правового регулирования и индивидуального правового регулирования бюджетных отношений. Проведение декомпозиций данных подсистем показывает, что подсистема нормативного регулирования, рассматриваемая как самостоятельная система, разделяется на ряд иерархически расположенных подсистем. В свою очередь, подсистема индивидуального регулирования включает подсистемы договорного регулирования и индивидуального одностороннего регулирования, расположенные по горизонтали в силу особого взаимодействия друг с другом. Соответственно, договорное регулирование бюджетных отношений является подсистемой второго (нижнего) уровня системы правового регулирования бюджетных отношений (см. приложение 1 к настоящей диссертации).

⁶⁸ В рамках настоящего диссертационного исследования письма Минфина России, Федерального казначейства, иных органов публичной власти с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД “О некоторых вопросах применения Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД “О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации”» (см.: СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5492), рассматриваются как акты неофициального толкования.

1.2. Договор как регулятор бюджетных отношений

Договорное регулирование бюджетных отношений представляет собой систему, основным элементом которой выступает бюджетно-правовой договор, являющийся разновидностью договора в целом.

Договор — это древнейший инструмент регулирования деятельности людей. В юридической литературе подчеркивается, что еще в Древнем Риме важнейшим источником обязательств выступал именно договор⁶⁹. Возникновение договора как средства урегулирования отношений между частными лицами, заключающими сделки добровольно для достижения собственных целей, корреспондирует тому, что всем договорам присущи определенные признаки и основным из них является то, что договор представляет собой результат достигнутого контрагентами согласия⁷⁰.

Вместе с тем в научной литературе констатируется конвергенция частного и публичного права, одним из направлений которой является рецепция публичными отраслями права договорных инструментов из частноправовой сферы⁷¹. Применение частного инструментария в сфере публичного права требует рассмотрения следующего вопроса: влечет ли за собой использование частноправовых средств перенесение в публично-правовое регулирование соответствующих данным инструментам основных принципов, на которых они основываются, либо же договоры, используемые в публичном праве, трансформируются в качественно новые публично-правовые категории?

Данный вопрос лежит не только в теоретической плоскости, но и имеет важное практическое значение, поскольку само использование договора является аргументом в правоприменительной практике при решении вопроса о квалификации опосредуемых им отношений в качестве частноправовых или публично-правовых.

⁶⁹ См.: Римское частное право : учебник для вузов / И. С. Перетерский, В. А. Краснокутский, Е. А. Флейшиц и др. ; науч. ред. И. С. Перетерский. М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. С. 332.

⁷⁰ См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. 3-е изд., стер. М. : Статут, 2011. С. 9–10.

⁷¹ Подробнее см.: Кориунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М. : Норма : Инфра-М, 2011. С. 209.

Например, еще в 2004 году при анализе отраслевой принадлежности правоотношений по обслуживанию счетов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации судья Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиев в особом мнении к Постановлению от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»⁷² описывал два подхода к решению данного вопроса: гражданско-правовой через модель договора банковского счета и финансово-правовой, который, по мнению судьи, не основывается на договоре.

Схожие взгляды прослеживаются и в более поздних судебных решениях. Так, при рассмотрении дела № А13-9959/2021, в рамках которого получатель субсидии обратился в арбитражный суд с иском о взыскании неосновательного обогащения с органа публичной власти, предъявившего требования о возврате субсидии в связи с недостижением показателей результативности, поскольку данное нарушение было вызвано обстоятельствами непреодолимой силы, Арбитражный суд Северо-Западного округа указал, что «правоотношения между органом, предоставляющим субсидию, и лицом, претендующим на ее получение (производителем товаров, работ, услуг), несмотря на то что в большей степени регулируются нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации, не являются бюджетными правоотношениями, то к отношениям сторон по исполнению условий договора о предоставлении субсидии могут быть применены нормы Гражданского кодекса Российской Федерации»⁷³. Следует отметить, что данная точка зрения основывается на аналогичном по своей сути выводе Верховного

⁷² См.: СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

⁷³ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.06.2022 № Ф07-7263/2022 по делу № А13-9959/2021 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 05.12.2024).

Суда Российской Федерации, отраженном в решении по итогам рассмотрения иного дела⁷⁴.

Из данного вывода суда кассационной инстанции следует, что суд квалифицировал соглашение о предоставлении субсидии как гражданско-правовой договор, то есть как соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей (п. 1 ст. 420 ГК РФ). При этом суд не уточнил, относится ли такое соглашение к разновидностям гражданско-правовых договоров, поименованных в ГК РФ, либо же является основанным на принципе свободы договора непоименованным или смешанным договором.

Вместе с тем в условиях широкого распространения договоров в различных отраслях российского права (в том числе конституционном, уголовном, административном, традиционно входящих в систему публичного права) само по себе их применение не может рассматриваться в качестве основания для квалификации общественных отношений в качестве гражданско-правовых.

Как представляется, дифференциация общей правовой категории «договор» в первую очередь должна осуществляться в зависимости от метода правового регулирования, характерного для соответствующей группы отраслей права, поскольку сформированный в правовой науке подход к разделению системы российского права на элементы (отрасли, подотрасли, институты) предполагает, что у выделенной структурной единицы системы первого ряда (отрасли) присутствует свой предмет и метод правового регулирования, а дальнейшее деление осуществляется в зависимости от предмета правового регулирования⁷⁵.

Частноправовые договоры основываются на диспозитивном методе правового регулирования, для которого характерно преобладание юридических дозволений. С. С. Алексеев отмечал, что дозволение как способ правового регулирования преимущественно выражается в субъективных правах,

⁷⁴ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19.01.2018 № 308-ЭС17-9296 по делу № А32-41306/2016 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 05.12.2024).

⁷⁵ См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М. : Юрид. лит., 1971. С. 48.

предоставляющих лицу возможность осуществлять действия в собственных интересах⁷⁶. Изложенное проявляется в том числе в основных началах гражданского законодательства Российской Федерации. В соответствии с п. 2 ст. 1 ГК РФ граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. При этом в данной норме отдельно оговорено, что гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Соответственно, для частноправового регулирования характерна формула «разрешено все, кроме того, что запрещено», чему корреспондирует в том числе закрепленный в ст. 421 ГК РФ принцип свободы договора, представляющий собой юридическое выражение рыночной свободы⁷⁷.

В рамках правового регулирования публичных отношений используется императивный метод, которому, по мнению Ю. А. Тихомирова, присущи следующие признаки:

- реализация решений по принципу «команда — исполнение»;
- сфера деятельности субъектов публичного права очерчена правовыми рамками;
- преобладание позитивных обязываний и запретов;
- сочетание убеждения и принуждения⁷⁸.

Таким образом, существенные отличия частноправовых и публично-правовых договоров позволяют общеправовое понятие «договор» разделить на указанные две группы. Вместе с тем следует учитывать, что если проникновение частноправовых инструментов в сферу публичного права является формой

⁷⁶ См.: *Алексеев С. С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. : Юрид. лит., 1989. С. 54.

⁷⁷ См.: *Карпетов А. Г.* Экономический анализ права. М. : Статут, 2016. С. 245.

⁷⁸ См.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право : учебник. М. : БЕК, 1995. С. 48–50.

влияния частного права на публичное, то примером обратного процесса может служить возникновение в частном праве такой конструкции, как публичный договор (ст. 426 ГК РФ).

Анализируя метод правового регулирования бюджетных отношений, ученые не высказывают сомнений в его преимущественно императивном характере⁷⁹. Однако императивное начало в правовом регулировании финансовых (бюджетных) отношений не исключает применение диспозитивных элементов, при реализации которых субъекты права выступают как равноправные партнеры⁸⁰. В теории финансового права данное обстоятельство впервые отметил Е. А. Ровинский, указав, что в финансовых правоотношениях, возникающих в связи с обязательными платежами и привлечением сбережений населения, используются различные методы правового регулирования⁸¹. Оппонируя данной позиции, В. В. Бесчеревных писал, что в рамках привлечения сбережений населения государство в одностороннем порядке устанавливает соответствующие условия, в связи с чем соответствующие правоотношения лишь возникают в добровольном порядке⁸². В дальнейшем указанную дискуссию продолжил А. И. Худяков. Обосновывая позицию о существовании финансовых правоотношений договорного типа, А. И. Худяков справедливо указал, что ключевым для квалификации общественного отношения в качестве договорного является включение соглашения сторон в конструкцию соответствующего отношения⁸³.

Следует, однако, отметить, что выделенный А. И. Худяковым критерий представляется не вполне достаточным, поскольку для схожих по своей сути бюджетных отношений законодатель в отдельных случаях предусматривает различные модели правового регулирования (диспозитивную и императивную).

⁷⁹ См., напр.: *Болтинова О. В.* Бюджетное право : учеб. пособие для магистратуры. 4-е изд., пересмотр. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2023. С. 104; *Бюджетное право : учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова и др. ; под ред. И. А. Цинделлиани.* М. : Проспект, 2018.

⁸⁰ См.: *Комягин Д. Л.* Бюджетное право : учебник для вузов. М., 2017. С. 52.

⁸¹ См.: *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. С. 78.

⁸² См.: *Бесчеревных В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М. : Юрид. лит., 1976. С. 31.

⁸³ См.: *Худяков А. И.* Избранные труды по финансовому праву / сост. М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А. Т. Шаукенов. СПб. : Юридический центр-Пресс, 2010. С. 122.

Так, бюджетные полномочия казенных учреждений по ведению бюджетного учета на основании п. 6 ст. 264¹ БК РФ могут быть переданы Федеральному казначейству, финансовому органу субъекта Российской Федерации, финансовому органу муниципального образования во внедоговорном порядке по решению Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации или местной администрации соответственно. В то же время указанные полномочия могут быть переданы казенным учреждением в договорном порядке иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии) (п. 10¹ ст. 161 БК РФ).

В связи с этим представляется, что для квалификации бюджетного правоотношения в качестве договорного требуется прямое указание в нормах бюджетного права на выстраивание правоотношения, учитывая волеизъявления двух сторон⁸⁴, то есть включение законодателем соглашения в конструкцию соответствующего бюджетного правоотношения.

Анализ современной юридической литературы показывает, что учеными выделяются различные отраслевые публично-правовые договоры⁸⁵, в связи с чем при исследовании вопроса о целенаправленном воздействии такого правового средства (инструмента) как договор на бюджетные отношения, методологически верным будет определить существенные признаки бюджетных правоотношений, учитывая, что «роль договоров в правовой системе России проявляется по-разному в зависимости от характера отношений, в регулировании которых они участвуют»⁸⁶.

Согласно устоявшемуся в современной науке финансового права мнению, бюджетные правоотношения — это урегулированные нормами права

⁸⁴ См.: Рукавишникова И. В. Метод финансового права / отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 260.

⁸⁵ Например, административный договор (см.: Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Административный договор: порядок заключения, прекращение и ответственность за нарушение // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 36–41), конституционно-правовой договор (см.: Минина Н. В. Индивидуальный конституционно-правовой договор // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 7–10) и пр.

⁸⁶ Постников А. Е. Роль договора в системе источников конституционного права // Договор как общеправовая ценность : монография к XIII Ежегодным научным чтениям памяти профессора С. Н. Братуся / В. Р. Авхадеев, В. С. Астахова, Л. В. Андриченко и др. ; редкол.: В. М. Жуйков и др. М. : Статут, 2018. С. 97.

общественные отношения, возникающие в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований⁸⁷. Иными словами, бюджетные правоотношения — это бюджетные отношения, урегулированные нормами права. Бюджетные отношения представляют собой разновидность финансовых отношений, что предопределяет их взаимосвязь между собой, существование общих признаков, а также наличие особенностей бюджетных отношений, обуславливающих их выделение в самостоятельный вид.

Теория бюджетных правоотношений активно развивалась в советский период финансового права, основные положения которой используются современной финансово-правовой доктриной. Рассматривая специфические черты советского бюджетного права, В. В. Бесчеревных указывал, что предметом бюджетного права являются общественные отношения, «возникающие в процессе распределения доходов и расходов между различными бюджетами, составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также составления и утверждения отчетов об исполнении бюджетов»⁸⁸. М. И. Пискотин отмечал, что предметом регулирования бюджетного права являются бюджетное устройство, а также «отношения между государственными органами и органами общественных организаций по образованию и использованию общегосударственного фонда денежных средств Советского государства»⁸⁹. Н. И. Химичева к предмету советского бюджетного права предлагала относить общественные отношения «Союза ССР, союзных, автономных республик, административно-территориальных единиц, а также соответствующих государственных органов, возникающие в связи с образованием и использованием общегосударственного денежного фонда»⁹⁰. По мнению С. Д. Цыпкина, в состав бюджетного права «входят нормы, устанавливающие некоторые основные общие положения, саму организацию, структуру и принципы построения бюджетной системы СССР, а

⁸⁷ См., напр.: Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : учебник для среднего профессионального образования. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. С. 52; Петрова И. В. Бюджетное правоотношение, его структура, виды // Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. М. : Проспект, 2024. С. 70–73.

⁸⁸ Бесчеревных В. В. Развитие советского бюджетного права. М. : Изд-во МГУ. 1960. С. 15.

⁸⁹ Пискотин М. И. Указ. соч. С. 53.

⁹⁰ Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / по ред. В. М. Манохина. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. С. 21–22.

затем совокупности норм (правовые институты), определяющих объемы всех бюджетов, перечень доходов и порядок их распределения между бюджетами различных видов, а также нормы, регулирующие бюджетный процесс...»⁹¹.

Из приведенных определений следует, что учеными советского периода применялись два основных подхода к определению предмета бюджетного права: основой определений М. И. Пискотина и Н. И. Химичевой являлось понимание бюджета как фонда денежных средств, а В. В. Бесчеревных и С. Д. Цыпкин исходили из ключевых видов общественных отношений, регулируемых бюджетным правом. При этом общим для указанных подходов является указание на субъектный состав бюджетных правоотношений.

В современной юридической литературе продолжаются дискуссии относительно круга общественных отношений, относящихся к предмету бюджетного права, в результате которой сформировались широкий и узкий подходы. Представители широкого подхода полагают, что предметом бюджетного права являются «отношения, возникающие в связи с формированием и распределением государственных бюджетов»⁹², либо основывают определение на группировке бюджетных правоотношений, приведенных в п. 1 ст. 1 БК РФ. Например, по мнению И. И. Кучерова, к предмету бюджетного права относятся отношения «между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением»⁹³.

В определениях предмета бюджетного права, предлагаемых представителями узкого подхода, указываются конкретные области воздействия норм бюджетного

⁹¹ Цыпкин С. Д. Избранные труды по финансовому праву : монография. М. : Статут, 2021. С. 293.

⁹² Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву. С. 259–260.

⁹³ Кучеров И. И. Бюджетное право России : курс лекций. М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. С. 53.

права (состав доходов и расходов и их распределение между бюджетами публично-правовых образований, бюджетные полномочия, бюджетный процесс и пр.)⁹⁴.

Учитывая вышеуказанные определения современных исследователей, представляется возможным констатировать сохранение в них преемственности с подходами, выработанными советской школой финансового права в части отнесения к предмету бюджетного права отношений по поводу бюджетного устройства, межбюджетных отношений и бюджетного процесса.

Следует отметить, что в настоящее время происходит расширения предметной области бюджетного права, на что указывается специалистами в данной области⁹⁵ и с чем следует согласиться. Такая трансформация бюджетного права обусловлена изменениями, происходящими в общественной жизни, которые влекут за собой возникновение новых и модернизацию существующих отношений по формированию и расходованию бюджетных средств.

При этом если подотраслевая принадлежность общественных отношений, возникающих в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, не вызывает научных дискуссий (бюджетное право), то определение границ бюджетно-правового регулирования отношений по формированию доходов и осуществлению расходов бюджетов, опосредуемых договорами, является неоднозначным.

В п. 1 ст. 41 БК РФ предусмотрено, что к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. При этом из анализа конкретных разновидностей бюджетных доходов, установленных в указанной статье БК РФ, следует, что значительная их часть регулируется иными

⁹⁴ См., напр.: *Болтинова О. В.* К вопросу о предмете бюджетного права Российской Федерации // *Российское право: образование, практика, наука*. 2014. № 1 (82). С. 45; *Карасева М. В.* Предмет бюджетного права // *Вестник ВГУ. Серия: Право*. 2008. № 2. С. 211–212; *Поветкина Н. А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 19–21.

⁹⁵ См.: *Поветкина Н. А.* Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // *Финансовое право*. 2021. № 12. С. 20–23; *Петрова И. В.* Мониторинг в бюджетной сфере как инструмент обеспечения финансового суверенитета // *Финансовое право*. 2024. № 2. С. 22–25; *Артюхин Р. Е.* Система казначейских платежей как новый институт бюджетного права // *Журнал российского права*. 2024. № 2. С. 91–103; *Ибрагимов Р. Г.* Бюджетно-правовая ответственность в контексте расширения круга субъектов бюджетного права // *Финансовое право*. 2022. № 11. С. 41–45 и др. На данную тенденцию обратила внимание Е. Ю. Грачева в своем докладе на круглом столе «Предмет науки финансового права» (Москва, ИГПАН, 18.12.2024).

отраслями российского права (гражданского, уголовного и пр.) и иными подотраслями финансового права (налогового).

В процессе осуществления бюджетных расходов заключается значительное количество разновидностей договоров, опосредующих государственную (муниципальную) поддержку частного сектора экономики из бюджетов публично-правовых образований, что требует установления отраслевой принадлежности таких договоров. К таким договорам можно отнести: соглашения (договоры) о предоставлении субсидий, соглашения (договоры) о предоставлении бюджетных инвестиций, концессионные соглашения, соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, государственные (муниципальные) контракты, специальные инвестиционные контракты, соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

В определенной степени ориентир правовой квалификации упомянутых договоров (соглашений) задается законодателем в специализированных законах. Так, государственные (муниципальные) контракты и соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве квалифицируются в качестве гражданско-правовых (п. 8 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁹⁶ (далее — Закон о контрактной системе) и п. 3 ст. 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹⁷ (далее — Закон о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве), а концессионное соглашение согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»⁹⁸ (далее — Закон о концессионных соглашениях) — договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами.

⁹⁶ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁹⁷ См.: СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4350.

⁹⁸ См.: СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3126.

Вместе с тем правовая природа договоров (соглашений) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, специальных инвестиционных контрактов, заключаемых на основании норм главы 2¹ Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»⁹⁹ (далее — Закон о промышленной политике), а также соглашений о защите и поощрении капиталовложений, порядок заключения которых установлен в постановлении Правительства РФ от 13.09.2022 № 1602 «О соглашениях о защите и поощрении капиталовложений»¹⁰⁰ (далее — постановление № 1602), в положениях законодательства не определена.

Заключение концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, государственных (муниципальных) контрактов, специальных инвестиционных контрактов, соглашений о защите и поощрении капиталовложений, а также договоров (соглашений) о предоставлении субсидий и бюджетных инвестиций, является юридическим фактом, наступление которого приводит в действие нормы какой-либо одной отрасли или ряда отраслей права применительно к его сторонам. В связи с этим представляется, что ключевым критерием разграничения указанных договоров является отраслевая принадлежность их нормативной основы.

Правовое регулирование концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, государственных (муниципальных) контрактов, специальных инвестиционных контрактов, соглашений о защите и поощрении капиталовложений осуществляется преимущественно в упомянутых ранее специализированных нормативных правовых актах, которые не относятся на основании ст. 2 и 3 БК РФ к нормативным правовым актам, регулирующим бюджетные отношения. В связи с этим концессионные соглашения, соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, государственные (муниципальные)

⁹⁹ См.: СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 41.

¹⁰⁰ См.: СЗ РФ. 2022. № 39. Ст. 6602.

контракты, специальные инвестиционные контракты, соглашения о защите и поощрении капиталовложений нельзя считать бюджетно-правовыми договорами.

С учетом указанного критерия к бюджетно-правовым договорам представляется возможным относить соглашения (договоры) о предоставлении субсидий и бюджетных инвестиций частным субъектам, регулирование которых осуществляется на основании положений ст. 78 и 80 БК РФ и принятыми в соответствии с ними правовыми актами органов публичной власти.

Вторым критерием, позволяющим выделить бюджетно-правовые договоры в особый вид правовых договоров, является наличие особенностей их предмета.

Исследование положений Закона о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, Закона о концессионных соглашениях, Закона о промышленной политике и постановления № 1602 позволяет сделать вывод о том, что общей целью указанных нормативных правовых актов является привлечение частных инвестиций в российскую экономику, а в предмет регулирования включаются отношения между сторонами соглашений, связанные с определенным материальным объектом или объектами (недвижимое имущество, инвестиционные проекты и пр.).

Государственный (муниципальный) контракт, исходя из положений Закона о контрактной системе, представляет собой особую договорную конструкцию, предметное содержание которой наполняется конкретным гражданско-правовым договорным типом (поставка, выполнение работ, оказание услуг).

Анализируя соглашения (договоры) о предоставлении субсидий и бюджетных инвестиций, представляется возможным установить, что к их предмету относятся действия сторон по безвозмездной и безвозвратной или возмездной передаче бюджетных средств, специфика которых проявляется в правовом режиме.

Следует обратить внимание на сохраняющуюся правовую неопределенность ключевого объекта бюджетных правоотношений — бюджетных средств. Так, легальное определение термина «бюджетные средства» отсутствует. Более того, БК РФ наряду с термином «бюджетные средства» используется схожий термин —

«средства из бюджета», законодательное определение которого также отсутствует.

Несмотря на активное использование термина «бюджетные средства» в научной литературе¹⁰¹, до настоящего времени теоретический вопрос их правовой идентификации также не решен. В докладе «Тенденции развития бюджетного права» Н. А. Поветкина на заседании Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации 1 марта 2023 года обозначила три основные модели правового решения проблемы идентификации бюджетных средств:

1) денежные средства сохраняют свою бюджетную природу до получения их конечным потребителем при достижении цели, определенной в законе (решении) о бюджете;

2) денежные средства утрачивают указанную природу при их перечислении главным распорядителем бюджетных средств своему контрагенту;

3) при перечислении главным распорядителем бюджетных средств своему контрагенту денежные средства приобретают особый ограничительный режим («публично-частный»)¹⁰².

Правовая идентификация бюджетных средств, являющихся предметом бюджетно-правовых договоров имущественного характера¹⁰³, на основе предложенных Н. А. Поветкиной моделей имеет важное значение для отграничения бюджетно-правовых договоров от иных смежных договоров, учитывая, что идентификация денежных средств в качестве бюджетных влечет применение мер государственного принуждения (в том числе финансовых), включая меры юридической ответственности (уголовной, административной) за их нецелевое использование.

¹⁰¹ См., напр.: *Саттарова Н. А.* Об эффективности использования бюджетных средств // *Финансовое право.* 2022. № 5. С. 19–22; *Воронцов О. Г.* Правовые дефекты принципа эффективности использования бюджетных средств // *Журнал российского права.* 2017. № 2. С. 110–119; *Кикавец В. В., Вершило Т. А.* Практики неэффективного расхода бюджетных средств в контрактной системе в сфере закупок // *Финансовое право.* 2020. № 5. С. 14–17 и др.

¹⁰² См.: Тенденции развития бюджетного права : материалы научного доклада // Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : сайт. URL: https://izak.ru/img_content/content/prezentaciya-n-a-povetkina-us-01-03-2023.pdf (дата обращения: 27.04.2024).

¹⁰³ Классификации бюджетно-правовых договоров посвящен § 1.4 Главы I настоящей диссертации.

В настоящее время бюджетные средства, выступая в качестве объекта бюджетного правоотношения, возникающего из бюджетно-правовых договоров, имеют ряд специфических бюджетно-правовых признаков:

- целевой характер предоставляемых денежных средств¹⁰⁴;
- распространение правового режима иммунитета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на предоставляемые из бюджетов денежные средства, подлежащие казначейскому сопровождению (п. 1 ст. 239 БК РФ);
- проведение в отношении сторон бюджетно-правовых договоров контроля главным распорядителем бюджетных средств и уполномоченными органами – органами государственного (муниципального) финансового контроля (например, п. 36 Правил предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг¹⁰⁵);
- учет денежных средств на специальных счетах — лицевых счетах, открытых в Федеральном казначействе (ст. 242¹⁹ БК РФ).

Учитывая это, представляется возможным констатировать тенденцию расширения бюджетно-правового воздействия не только на получателей средств из бюджетов, но и на их контрагентов, участвующих в достижении необходимого результата, то есть наблюдается правовое оформление первой модели, предложенной Н. А. Поветкиной.

¹⁰⁴ См.: Приказ Минфина России от 30.11.2021 № 199н «Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.03.2025); приказ Минфина России от 07.11.2018 № 224н «Об утверждении Типовой формы договора о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся федеральным государственным учреждением и федеральным государственным унитарным предприятием» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.03.2025).

¹⁰⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 25.10.2023 № 1780 «Об утверждении Правил предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг» // СЗ РФ. 2023. № 49. Ст. 8735.

Вместе с тем в правоприменительной практике прослеживается и иной подход. Например, в судебных актах арбитражных судов¹⁰⁶ делаются выводы о том, что положения п. 3¹ ст. 78 БК РФ о необходимости возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения условий их предоставления направлены на стимулирование добросовестного исполнения получателями субсидий условий предоставления средств из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, то есть для возврата субсидии необходимо установить факт недобросовестного поведения получателя средств из бюджета, что свидетельствует о межотраслевом подходе (путем применения норм гражданского права и бюджетного права) к квалификации указанных денежных средств (их «публично-частной» природе). Однако указанный подход представляется дискуссионным с учетом того, что получателями субсидий не были достигнуты согласованные сторонами показатели результативности; при этом бремя неблагоприятных последствий за допущенные частными субъектами нарушения возлагается судами на публично-правовые образования, вступившие в договорные отношения в общественно значимых целях, что приводит к неэффективному использованию бюджетных средств.

В связи с этим представляется, что наиболее способствующей целям бюджетно-правового регулирования является модель, при которой бюджетные средства сохраняют свою специфическую природу до окончательного достижения тех результатов, на которые они были выделены. При этом оценка добросовестности получателей средств и бюджета обладает значительным потенциалом при разрешении споров, из обстоятельств которых следует, что получатель субсидии являлся промежуточным звеном между публично-правовым образованием и лицом, которое фактически осуществляло достижение требуемого результата, поскольку ее применение позволит определить степень участия получателя субсидии в допущенном третьими лицами нарушении и оценить его действия, однако формирование правоприменительных подходов к

¹⁰⁶ См.: постановления Арбитражного суда Московского округа от 06.02.2023 № Ф05-27936/2022 по делу № А40-287163/2021, Арбитражного суда Уральского округа от 07.02.2023 № Ф09-10136/22 по делу № А50П-87/2022 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 25.04.2024).

добросовестности данных лиц должно осуществляться с учетом специфики бюджетно-правового регулирования¹⁰⁷.

Предоставление субсидий из бюджетов публично-правовых образований осуществляется в том числе и сторонам специальных инвестиционных контрактов, соглашений о защите и поощрении капиталовложений, соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве и концессионных соглашений. При этом законодатель, устанавливая в п. 9 ст. 78 БК РФ особенности предоставления субсидий в соответствии с указанными соглашениями на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, указывает, что при предоставлении субсидий сторонам специальных инвестиционных контрактов и соглашений о защите и поощрении капиталовложений заключается отдельное соглашение о предоставлении субсидий, а субсидирование сторон соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве и концессионных соглашений осуществляется в соответствии с условиями указанных соглашений.

Из этого следует, что из соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве и концессионных соглашений возникают комплексные общественные отношения, составные элементы которых регулируются нормами различных отраслей права¹⁰⁸. Исходя из того, что в указанных договорах содержатся элементы договоров, имеющих разноотраслевую принадлежность, соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве и концессионные соглашения могут рассматриваться в качестве комплексных договоров¹⁰⁹.

Таким образом, в качестве критериев разграничения бюджетно-правовых договоров от иных соглашений, опосредующих государственное (муниципальное) финансирование частных субъектов, представляется возможным рассматривать

¹⁰⁷ Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Категория «добросовестность» в бюджетном праве: постановка проблемы // *Финансовое право*. 2022. № 12. С. 7–9.

¹⁰⁸ См. подр.: *Рыбакова С. В.* Комплексные отношения как основание возникновения комплексных образований в праве (на примере финансового права) // *Ленинградский юридический журнал*. 2013. № 3 (33). С. 179–185.

¹⁰⁹ Подробнее см.: *Батурина А. А.* Система и системность смешанных договоров в гражданском праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2019. С. 18–19.

отраслевую принадлежность правовых норм, регулирующих соответствующие договоры (соглашения) и предмет договоров (соглашений).

Исследование договора в качестве регулятора (основного элемента системы договорного регулирования) бюджетных отношений требует установления такого свойства (качества), которое присуще иным правовым регуляторам, а также выделения уникальных, отграничивающих договор от прочих регуляторов, признаков, в связи с наличием которых договор может признаваться самостоятельным правовым средством, оказывающим правовое воздействие на бюджетные отношения.

В современной юридической литературе и правоприменительной практике понятием «регулятор» принято обозначать две категории:

- социальные нормы и формы их выражения (например, право как регулятор общественных отношений¹¹⁰, право в системе регуляторов¹¹¹, правовые акты, устанавливающие права и обязанности субъектов права¹¹² и т. п.);

- субъектов, осуществляющих регулирование (Центральный банк Российской Федерации как регулятор финансового рынка¹¹³, государство как регулятор экономических отношений¹¹⁴).

В рамках теории договорного регулирования бюджетных отношений исследовательский интерес представляет понимание регулятора как социальной (правовой) нормы, поскольку сопоставление договора с иными регуляторами бюджетных отношений способствует выявлению его юридической силы и,

¹¹⁰ См., напр.: *Пашенцев Д. А.* Динамика правовой традиции в условиях четвертой промышленной революции // Журнал российского права. 2021. № 5. С. 5–15.

¹¹¹ См., напр.: *Кашанина Т. В.* Право в системе социальных регуляторов: так ли безоблачно его будущее? // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 7. С. 11–26.

¹¹² См., напр.: *Тихомиров Ю. А., Чураков В. Д.* Правовые регуляторы в экономике: национальное и международное изменение // Законодательство. 2019. № 8. С. 31–49; *Пешикова Х. В.* Бюджетное законодательство как регулятор бюджетного устройства российского государства // Институциональные проблемы современного финансового права : сб. науч. тр. (по материалам Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2011 г.). Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2011. С. 119–122.

¹¹³ См., напр.: *Плотников И. Г.* Некоторые особенности функционирования банковской системы России в кризисных условиях // Банковское право. 2023. № 3. С. 40–50.

¹¹⁴ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации” и статьи 116 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2007 год” в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.

соответственно, определению места в системе правовых регуляторов бюджетных отношений.

Правовое воздействие государства на бюджетные отношения осуществляется путем формулирования правил, которые приобретают статус бюджетно-правовых норм в результате их внешнего выражения в формально-юридических источниках права. Рассматривая существенные признаки источников финансового права, в систему которого входит бюджетное право, Н. А. Поветкина справедливо отмечает, что к ним относятся: формальная определенность, общеобязательность, общеизвестность и внутренняя структурированность¹¹⁵. Применение данных признаков к бюджетно-правовым договорам показывает следующее.

Содержанием договора является совокупность условий, сформулированных сторонами или вытекающих из закона¹¹⁶. Юридическая связанность сторон данными условиями наступает не только в результате достижения сторонами соглашения, но и в связи с признанием такого соглашения обязательным со стороны государственной власти, то есть договор должен считаться заключенным и действительным. При этом надлежащее исполнение сторонами условий заключенного и действительного договора обеспечиваются возможностью принудительного воздействия государства¹¹⁷.

Достижение соглашения сторонами приводит к возникновению договорного бюджетного правоотношения, содержанием которого являются права и обязанности его сторон, установленные как нормативными бюджетно-правовыми актами, так и бюджетно-правовым договором. В связи с этим положения, содержащиеся в бюджетно-правовом договоре, конкретизируют и дополняют модель взаимодействия его сторон, установленную в нормативных правовых актах.

Таким образом, бюджетно-правовые договоры устанавливают известные для сторон права и обязанности, последствия за их неисполнение, наступление

¹¹⁵ См.: Поветкина Н. А. Источники финансового права: теоретический аспект // Финансовое право. 2011. № 2. С. 19.

¹¹⁶ См.: Иоффе О. С. Обязательственное право. М. : Юрид. лит., 1975. С. 27.

¹¹⁷ Подробнее см.: Пугинский Б. И. Указ. соч. С. 203.

которых обеспечивается государственным принуждением, а также обладают связями с нормативными и ненормативными бюджетно-правовыми актами.

Для идентификации бюджетно-правового договора в качестве регулятора бюджетных отношений следует установить признак, отличающий его от иных регуляторов бюджетных отношений. В литературе указывается, что договорные условия отличаются от правовых норм следующим: 1) в договоре выражается воля сторон, а в нормативном правовом акте — воля публично-правового образования (в лице органа публичной власти); 2) договор регулирует отношения его сторон, а нормативный правовой акт распространяет свое действие на неограниченный круг лиц¹¹⁸.

Данная точка зрения справедлива применительно к установлению соотношения и взаимосвязи бюджетно-правовых договоров с бюджетно-правовыми нормативными актами. Так, согласно абзацу второму п. 7 ст. 173 БК РФ прогноз социально-экономического развития городского, сельского поселения (внутригородского района) на долгосрочный период может разрабатываться местной администрацией муниципального района (городского округа с внутригородским делением) в соответствии с соглашением между местной администрацией городского, сельского поселения (внутригородского района) и местной администрацией муниципального района (городского округа с внутригородским делением). Заключение данного соглашения возможно только в случае совпадения волей местных администраций, направленных на передачу бюджетных полномочий. При этом достижение соглашения приводит к возникновению соответствующих прав и обязанностей исключительно у его сторон и не распространяется на права и обязанности третьих лиц.

Таким образом, во-первых, в настоящее время договоры получили широкое распространение в различных отраслях российского права; общая правовая категория «договор» зависимости от метода правового регулирования дифференцируется на частноправовые и публично-правовые, а дальнейшее разделение данных категорий осуществляется в зависимости от предмета

¹¹⁸ См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Указ. соч. С. 13.

правового регулирования соответствующей отрасли (подотрасли) российского права; во-вторых, бюджетно-правовые договоры являются правовыми регуляторами бюджетных отношений, поскольку устанавливают права и обязанности сторон, последствия за их неисполнение, наступление которых обеспечивается государственным принуждением, а также обладают системными связями с нормативными и ненормативными бюджетно-правовыми актами; в-третьих, бюджетно-правовой договор является основанием возникновения, изменения и прекращения бюджетных правоотношений; в-четвертых, самостоятельное значение бюджетно-правовых договоров в системе бюджетно-правовых регуляторов обеспечивается тем, что в нем выражается воля сторон, а его действие распространяется исключительно на правоотношения с участием таких сторон; в-пятых, важной является правовая идентификация понятия «бюджетные средства»: от выбора модели правового решения проблемы идентификации бюджетных средств зависят правовые последствия ненадлежащего исполнения договора.

1.3. Понятие и функции бюджетно-правовых договоров

Обращение к нормам БК РФ и иных бюджетно-правовых актов¹¹⁹, в которых упоминаются договорные конструкции, позволяет констатировать, что в источниках бюджетного права законодателем используются термины как «договор», так и «соглашение»; например, договор о предоставлении бюджетных инвестиций (ст. 80 БК РФ), соглашение между местной администрацией городского, сельского поселения и местной администрацией муниципального района об осуществлении отдельных бюджетных полномочий финансового органа (ст. 154 БК РФ), договор (соглашение) о предоставлении субсидий (ст. 78

¹¹⁹ См., напр.: Положение об осуществлении акционерным обществом «Российский экспортный центр» функций агента Правительства Российской Федерации по вопросу о предоставлении субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на транспортировку сельскохозяйственной и продовольственной продукции, утв. постановлением Правительства РФ от 15.09.2017 № 1104 // СЗ РФ. 2017. № 39. Ст. 5689.

БК РФ) и пр. При этом в нормах бюджетного права не содержится легального определения терминов «договор» и «соглашение», а между ними законодателем не проводится какого-либо разграничения.

Систематизация научных позиций по вопросу определения родового понятия общетраслевой категории «договор» позволяет выделить следующие основные подходы: 1) договор как разновидность соглашения¹²⁰ (теория «соглашения»); 2) договор как разновидность правового акта¹²¹ («актовая» теория); 3) договор как обещания его сторон (облигационная теория)¹²². Идентификация родового понятия для определяемого термина позволяет применить логический прием определения через род и видовое отличие, что признается рациональным в науке, поскольку в родовом понятии объединяется ряд существенных признаков; при этом определение не теряет своей точности, так как существенный признак одного понятия не может быть таковым у другого понятия¹²³.

Несмотря на научные дискуссии относительно достоинств и недостатков каждой из указанных выше теорий, в отечественной правовой школе более широкое распространение получила теория «соглашения», которая была рецептирована публично-правовыми отраслями. Так, анализируя публично-правовые договоры, Ю. А. Тихомиров указывает, что они являются соглашениями, обладающими специфическими признаками: 1) одной из сторон такого договора обязательно является публичный субъект; 2) предметом публично-правового договора являются вопросы властвования, управления и саморегулирования, регламентация которых Конституцией Российской Федерации и законодательством допускается в договорной форме¹²⁴.

Обращение к юридической литературе позволяет констатировать, что бюджетно-правовые договоры, включая определение понятия «бюджетно-правовой договор», не получили глубокой доктринальной проработки.

¹²⁰ См., напр.: *Тихомиров Ю. А.* Договор как регулятор общественных отношений. С. 27 и др.

¹²¹ См.: *Казанцев М. Ф.* Концепция гражданско-правового договорного регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 17–18; *Иванов В. В.* Общая теория договора. М. : Юрист, 2006. С. 70–84.

¹²² Подробнее см.: *Бекленищева И. В.* Понятие гражданско-правового договора: Сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 23–25.

¹²³ См.: *Чернобель Г. Т.* Правовые понятия и их применение в законах // *Законодательная техника : науч.-практ. пособие* / Л. Ф. Апт, Н. А. Власенко, В. Б. Исаков и др. ; под ред. Ю. А. Тихомирова. М. : Городец, 2000. С. 79.

¹²⁴ См.: *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право. М. : ЭКСМО, 2008. С. 279.

Определение понятия «бюджетно-правовой договор» было предложено М. Ф. Казанцевым¹²⁵, однако ученый выводит его из собственных разработок в сфере гражданского права¹²⁶ и не рассматривает признаки бюджетно-правового договора детально. Более изученной является родовая для бюджетно-правовых договоров конструкция – финансово-правовые договоры, к которым в своих трудах обращались К. В. Андриевский¹²⁷, О. В. Веремеева¹²⁸, Е. Н. Горлова¹²⁹, И. В. Рукавишникова¹³⁰, А. И. Худяков¹³¹ и др. Проведенный анализ доктринальных источников позволяет сделать вывод о том, что в теории финансового права не выработано единого понятия финансово-правового договора, разновидностью которого является бюджетно-правовой договор, а также однозначно и четко не определены существенные признаки как финансово-правовых, так и бюджетно-правовых договоров.

Вместе с тем исследование научных работ, бюджетно-правовых норм, содержания бюджетно-правовых договоров и судебной практики позволяет выделить следующие признаки бюджетно-правовых договоров.

1. Отраслевые признаки, то есть характерные для финансово-правовых договоров в целом (общие признаки):

- волевой характер (договор фиксирует достигнутое соглашение сторон);
- письменная форма;
- обособленность волеизъявлений;
- особенности субъектного состава: одной из сторон финансово-правового договора выступает публичный субъект.

2. Специальные признаки, то есть характерные только для бюджетно-правовых договоров:

¹²⁵ См.: Казанцев М. Ф. Бюджетно-правовой договор: общая характеристика и взаимосвязь с гражданским законодательством // *Налоги и финансовое право*. 2007. № 10. С. 187–201.

¹²⁶ См.: Казанцев М. Ф. Концепция гражданско-правового договорного регулирования : автореф. дис.

¹²⁷ См.: Андриевский К. В. Финансовый договор как разновидность публичного договора // *Евразийская адвокатура*. 2018. № 1 (32). С. 98–102.

¹²⁸ См.: Веремеева О. В. О специфике публичных договоров в финансовом праве: некоторые вопросы теории и практики // *Финансовое право*. 2019. № 6. С. 13–16.

¹²⁹ См.: Горлова Е. Н. Понятие и признаки публичного договора в финансовом праве // *Актуальные проблемы российского права*. 2009. № 3. С. 194–203.

¹³⁰ См.: Рукавишникова И. В. Указ. соч. С. 245–263.

¹³¹ См.: Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву. С. 210–213.

- предметом выступают предоставление бюджетных средств (в большинстве случаев предметом бюджетно-правовых договоров является предоставление бюджетных средств) или передача (возложение) бюджетных полномочий;

- обусловленность нормативными и индивидуальными бюджетно-правовыми актами.

Рассмотрим подробнее.

Бюджетно-правовой договор не может возникнуть в результате одностороннего волеизъявления одной из сторон, поскольку ключевой особенностью договора является формальное равенство участвующих в нем волей¹³². В связи с этим соглашение образуется только в случае совпадения волей субъектов бюджетного права в результате совершения ими актов волеизъявления (предложения и принятия).

В настоящее время договорные отношения по предоставлению бюджетных средств получили многоуровневую регламентацию, что можно продемонстрировать на примере предоставления субсидий¹³³. Так, предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации регулируются положениями ст. 132 БК РФ, Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации¹³⁴, принятыми в соответствии с данными актами Правилами предоставления конкретного вида субсидий¹³⁵, а также типовой формой соглашения о предоставлении единой

¹³² Подробнее см.: *Александров Н. Г.* К вопросу о роли договора в правовом регулировании общественных отношений // Ученые записки : Вып. VI / редкол.: И. Т. Голяков и др. ; ВИЮН. М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1946. С. 81.

¹³³ Подробнее см.: *Поветкина Н. А., Леднева Ю. В.* Бюджетные субсидии: конфликт публичного и частного // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. № 1. С. 46–69.

¹³⁴ Утверждены постановлением Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 41. Ст. 5536.

¹³⁵ См., напр.: Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при модернизации лабораторий медицинских организаций субъектов Российской Федерации, осуществляющих диагностику инфекционных болезней, утвержденные постановлением Правительства РФ от 24.06.2021 № 986 // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5374.

субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации¹³⁶. Таким образом, порядок предоставления соответствующего вида субсидий детально регламентирован, однако для возникновения соответствующих бюджетных правоотношений недостаточно волеизъявления федерального органа публичной власти, который предоставляет субсидию, поскольку в бюджетно-правовых нормативных актах отсутствует обязанность субъектов Российской Федерации получать соответствующие бюджетные средства из федерального бюджета.

Соответственно, возникновение, изменение или прекращение бюджетных правоотношений по предоставлению субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации происходит в результате достижения соглашения между органами публичной власти, действующими в интересах Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. Выражение в бюджетно-правовом договоре воли каждой из его сторон отделяет бюджетно-правовой договор от индивидуальных бюджетно-правовых актов, объективирующих одну волю, в частности волю органов публичной власти, выраженную в ненормативных правоприменительных актах¹³⁷.

Следует отметить, что воли сторон бюджетно-правового договора носят обособленный характер, а правовая связь между ними устанавливается путем волесогласования¹³⁸. Обособленность волеизъявлений сторон бюджетно-правового договора проявляется как в их стремлении к достижению различных результатов, то есть стороны действуют в собственном интересе, который и является конечной целью волеизъявления¹³⁹, так и в возможности одностороннего проявления в рамках договорных отношений (например, выражение волеизъявления на расторжение договора в одностороннем порядке). Особенно

¹³⁶ См.: приказ Минфина России от 22.06.2022 № 99н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении единой субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.09.2022).

¹³⁷ Например, в представлениях и предписаниях органов государственного (муниципального) финансового контроля, которые являются обязательными для подконтрольных субъектов на основании п. 2 и 3 ст. 270² БК РФ.

¹³⁸ См. подр.: *Исаков Н. В., Малько А. В., Шопина О. В.* Правовые акты: общетеоретический аспект исследования // Правоведение. 2002. № 3. С. 20.

¹³⁹ Подробнее см.: *Идрисов Х. В.* Теоретические и практические аспекты формулирования и взаимосвязи категорий «воля», «волеизъявление», «интерес» // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 76.

четко правильность данного вывода прослеживается при рассмотрении бюджетно-правовых договоров, опосредующих предоставление бюджетных средств частным субъектам, когда публичный интерес, направленный на достижение общественно полезных целей, согласуется с частным интересом получения прибыли.

Квалификация того или иного правового договора в качестве бюджетно-правового требует, чтобы опосредуемые им общественные отношения были отнесены к предмету регулирования бюджетного права¹⁴⁰. Идентификация предмета бюджетно-правовых договоров позволяет разграничить данную категорию с комплексными договорами, из которых возникают как бюджетные обязательства, так и иные обязательства (например, из концессионных соглашений), а также с иными финансово-правовыми договорами (например, договором бюджетного кредита, который относится к самостоятельному институту финансового права — государственному кредиту (долгу)).

Разрешительный тип правового регулирования и соответствующее преобладание позитивных обязываний, применяемые в бюджетной сфере, ограничивают усмотрение субъектов бюджетного права и их свободу в заключении бюджетно-правовых договоров, в связи с чем бюджетно-правовые договоры обуславливаются нормативными бюджетно-правовыми актами.

Бюджетно-правовые нормы устанавливают в том числе требования к форме бюджетно-правового договора. Анализ соответствующих положений, типовых форм бюджетно-правовых договоров и судебной практики показывает, что бюджетно-правовой договор не может быть заключен в устной форме или путем совершения конклюдентных действий. Соответственно, бюджетно-правовой договор является письменным документом, выступая внешней формой своего содержания. Исследование типовых форм бюджетно-правовых договоров показывает, что их содержанием являются правила поведения сторон индивидуального характера, которые выражаются в структурных единицах бюджетно-правового договора (пунктах). Следует отметить, что договорные

¹⁴⁰ См. подр.: § 1.2 главы 1 настоящей диссертации.

правила поведения сторон фиксируются с использованием правил юридической техники, то есть обладают внутренней формой, схожей с внутренней формой правовой нормы. Так, п. 4.3.3 Типовой формы соглашения о предоставлении федеральному бюджетному или автономному учреждению субсидии в соответствии с абзацем вторым п. 1 ст. 78¹ БК РФ (далее — Типовая форма № 114н)¹⁴¹, предусмотрено, что получатель субсидии обязан использовать ее на цели, указанные в приложении № 1 «Перечень субсидий» в соответствии с условиями, установленными правилами предоставления субсидий и заключенным бюджетно-правовым договором. При этом в случае неисполнения данного условия на основании п. 4.3.11 Типовой формы № 114н получатель субсидии обязан вернуть в бюджет субсидию после получения от учредителя требования в соответствии с п. 4.1.9.2 соглашения в размере и в сроки, определенные в указанном требовании.

Следует отметить, что эти правила обеспечивают наступление определенных юридических последствий в бюджетной сфере (приобретение имущественных прав, передача бюджетных полномочий и т. п.), желаемых сторонами бюджетно-правового договора, что позволяет сделать вывод о его волевом характере.

Анализ субъектного состава бюджетно-правового договора показывает, что в отдельных случаях законодателем допускается его заключение без участия органов публичной власти, то есть между хозяйствующими субъектами. Например, согласно п. 10¹ ст. 161 БК РФ казенное учреждение имеет право передать полномочия по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии). Пунктом 8 ст. 241 БК РФ Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» наделены в том числе полномочиями главных распорядителей бюджетных средств и получателей бюджетных средств,

¹⁴¹ См.: приказ Минфина России от 22.07.2022 № 114н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении федеральному бюджетному или автономному учреждению субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.08.2024).

в связи с чем данные лица заключают бюджетно-правовые договоры о предоставлении ими субсидий и бюджетных инвестиций. С учетом цели создания государственных корпораций, казенных учреждений и т.п., которая заключается не в извлечении прибыли, а в решении общественных (социальных) задач, они могут быть отнесены к категории юридических лиц публичного права¹⁴².

В доктрине финансового права публично-правовые образования, действующие в лице своих органов, и юридические лица публичного права в совокупности именуются «публичными субъектами»¹⁴³, в связи с чем представляется целесообразным для целей настоящего диссертационного исследования использовать данный термин при совместном упоминании указанных субъектов.

Вместе с тем выделение специфики субъектного состава бюджетно-правового договора в качестве существенного признака требует определенного уточнения, поскольку публичные субъекты участвуют в различных частноправовых и публично-правовых договорах. Идентификация договора в качестве бюджетно-правового предполагает, что публичный субъект реализует свои бюджетные полномочия.

Таким образом, рассмотренные признаки в их совокупности показывают, что бюджетно-правовой договор по своей правовой сущности является основанным на бюджетно-правовых нормах письменным соглашением, предметом которого являются действия сторон в процессе образования, распределения и использования бюджетных средств, с обязательным участием публичного субъекта, реализующего свои бюджетные полномочия.

Бюджетно-правовой договор представляет собой правовое средство, предназначение которого проявляется в его функциях, то есть направлениях

¹⁴² См. подр.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М. : Норма, 2007. С. 78; Леднева Ю. В. Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 8. С. 85–93.

¹⁴³ См., напр.: Рябова Е. В. Финансовая система государства и предмет финансового права // Финансовое право. 2018. № 4. С. 11–14.

правового воздействия, которые выступают «ответом права на потребности общественного развития»¹⁴⁴.

С. С. Алексеев, анализируя функции права, выделял три плоскости рассмотрения функций права: общесоциальные, социально-политические и специально-юридические¹⁴⁵. В научной литературе отмечается, что функции права и функции правовых средств подчинены общей цели (упорядочение общественных отношений), в связи с чем делается справедливый вывод о тождественности их функций¹⁴⁶. С учетом данного подхода представляется возможным выделить следующие функции бюджетно-правовых договоров.

1. Общесоциальные функции проявляются в том, что посредством бюджетно-правового договора осуществляется воздействие на экономические и финансовые отношения, которое носит координационный (согласованный) характер, позволяющий учитывать разнонаправленные интересы сторон договора. Бюджетно-правовой договор реализует общесоциальную функцию, участвуя в качестве одного из инструментов в правовом механизме расходования бюджетных средств, который направлен на финансовое обеспечение задач и функций публично-правовых образований. Эффективность механизма государственных (муниципальных) расходов зависит от слаженной и эффективной работы каждого инструмента, включая бюджетно-правовой договор, что, в свою очередь, содействует обеспечению финансовой безопасности Российской Федерации в целом¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Емельянов А. С. Функции финансового права и механизм финансово-правового регулирования // Реформы и право. 2009. № 4. С. 20–21.

¹⁴⁵ См.: Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. [+справоч. том]. Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. М. : Статут, 2010. С. 92.

¹⁴⁶ См.: Правовые средства обеспечения финансовой безопасности : монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИЗиСП : Норма : ИНФРА-М, 2019. С. 32.

¹⁴⁷ См.: Институты финансовой безопасности : монография / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян и др. ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИНФРА-М : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018; Риски финансовой безопасности: правовой формат; Правовые средства обеспечения финансовой безопасности.

2. Социально-политическая функция проявляется в опосредовании бюджетно-правовыми договорами государственной политики в различных сферах (здравоохранения¹⁴⁸, промышленности¹⁴⁹ и т. п.).

3. Регулятивная функция бюджетно-правового договора заключается в возможности упорядочения бюджетных отношений посредством применения данного договорного инструмента, что выражается в закреплении в нем соответствующих правил поведения сторон в рамках исполнения бюджетно-правового договора. Следует отметить, что соответствующие договорные положения являются обязательными для сторон и гарантируются механизмом государственного принуждения.

4. Охранительная функция бюджетно-правового договора проявляется в закреплении в нем положений (запретов, ограничений, санкций), направленных на недопущение (или минимизацию) возможности отклонения поведения сторон соответствующего договора от заданной в подсистеме нормативного правового регулирования бюджетных отношений модели правоотношения. Так, п. 4.2.2.2 Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий юридическим лицам в соответствии с п. 8 ст. 78, ст. 78², подп. 3 п. 1 ст. 78³ БК РФ¹⁵⁰ установлено, что в случае выявления публичным субъектом по итогам проверок нарушений получателем субсидий целей, условий и порядка предоставления субсидии, публичным субъектом направляется

¹⁴⁸ Например, п. 7 приложения № 8 «Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение профилактики развития сердечно-сосудистых заболеваний и сердечно-сосудистых осложнений у пациентов высокого риска, находящихся на диспансерном наблюдении» к государственной программе Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1640 (см.: СЗ РФ. 2018. № 1. Ст. 373), предусмотрено, что субсидия предоставляется на основании соглашения.

¹⁴⁹ Например, п. 11 приложения № 3 «Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных программ развития промышленности» к государственной программе Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 328 (см.: СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2173), также предусмотрено, что субсидия предоставляется на основании соглашения.

¹⁵⁰ См.: приказ Минфина России от 02.09.2022 № 135н «Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий юридическим лицам в соответствии с пунктом 8 статьи 78, статьей 78², подпунктом 3 пункта 1 статьи 78³ Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.11.2024).

получателю субсидии требование о возврате субсидии или ее части в размере и сроки, указанные в соответствующем требовании.

5. Юридикто-фактическая функция бюджетно-правового договора выражается в том, что его заключение, изменение или прекращение являются теми событиями, с которыми бюджетно-правовые нормы связывают возникновение, изменение или прекращение бюджетных правоотношений.

6. Конкретизирующая функция проявляется в том, что при заключении бюджетно-правового договора сторонами возникают соответствующие бюджетные правоотношения и происходит конкретизация норм бюджетного права, выраженных в формально-юридических источниках, к определенным субъектам. Поскольку в гипотезах бюджетно-правовых норм невозможно предусмотреть заранее все возможные варианты ситуаций, возникающих в бюджетных отношениях, то часть правовых пробелов восполняется в индивидуальных положениях бюджетно-правовых договоров.

В. Б. Исаков точно отмечает, что «индивидуальное регулирование состоит в разрешении конкретных ситуаций на основе норм права с элементом свободного усмотрения»¹⁵¹. Так, подп. 3 п. 1 ст. 162 БК РФ на получателя бюджетных средств возложена обязанность по обеспечению результативности, целевого характера использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований. В соответствии с п. 36 Правил предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг контроль за соблюдением получателем субсидии целей, условий и порядка предоставления субсидий, в том числе в части достижения результатов предоставления субсидии, осуществляется главным распорядителем бюджетных средств. Однако какого-либо порядка проведения таких проверок в нормативных бюджетно-правовых актах не закреплено. Процедура проведения данных проверок устанавливается в бюджетно-правовых договорах. Пункт 4.1.8 Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении

¹⁵¹ Исаков В. Б. Вопросы теории юридических фактов // Подготовлено для системы «ГАРАНТ», 2014.

из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам, закрепляет, что контроль может осуществляться в форме плановых и (или) внеплановых проверок, которые проводятся как по месту нахождения уполномоченного органа (то есть камеральные), так и по месту нахождения получателя субсидии (выездные). Между тем в договорных положениях не устанавливаются сроки проведения проверки, а также не детализируются конкретные мероприятия (например, проведение экспертизы при необходимости). Данная неопределенность влечет проблемы при реализации бюджетно-правовых договоров о предоставлении субсидий частным субъектам. Например, при рассмотрении дела № А56-93240/2019¹⁵² суды установили, что одним из оснований для обращения органа публичной власти в суд с исковым заявлением о взыскании субсидии являлись сведения о нарушении частным субъектом договорных положений, установленных в заключении Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Фонд капитального строительства и реконструкции», который полномочиями на проведение проверки в рамках соглашения не обладал.

Исходя из этого, конкретизацию правовых норм в бюджетно-правовом договоре представляется возможным рассматривать в двух основных аспектах. Во-первых, в связи с заключением бюджетно-правовых договоров бюджетно-правовые нормы, содержащиеся в нормативных бюджетно-правовых актах, распространяются на конкретных лиц, которые являются сторонами соответствующего договора (то есть происходит персонификация данных норм). Во-вторых, в бюджетно-правовом договоре осуществляется детализация и дополнение бюджетно-правовых норм (предмета бюджетно-правового договора, в который включаются, например, конкретный размер предоставляемых

¹⁵² См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.10.2020 № Ф07-11485/2020 по делу № А56-93240/2019 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 27.04.2024).

бюджетных средств¹⁵³ и требуемый результат¹⁵⁴, положения о порядке контроля публичным субъектом за соблюдением получателем бюджетных средств условий их предоставления и т. п.).

Таким образом, бюджетно-правовой договор представляет собой основанное на бюджетно-правовых нормах письменное соглашение, к предмету которого относятся действия сторон в процессе образования, распределения и использования бюджетных средств, с обязательным участием публичного субъекта, реализующего свои бюджетные полномочия. Являясь элементом правового механизма государственных (муниципальных) расходов, использование бюджетно-правового договора подчинено общей цели эффективного использования бюджетных средств и обеспечения финансовой безопасности государства (муниципальных образований), в целом.

1.4. Классификации бюджетно-правовых договоров

Расширение применения диспозитивных элементов в правовом регулировании бюджетных отношений привело к появлению различных видов бюджетно-правовых договоров, обладающих различными свойствами. В связи с этим в целях дальнейшего исследования договорного регулирования бюджетных отношений в Российской Федерации следует систематизировать применяемые бюджетно-правовые договоры, что будет способствовать выяснению объема понятия «бюджетно-правовой договор».

¹⁵³ Например, в подп. «б» п. 6 Правил предоставления из федерального бюджета субсидии на предоставление школьникам 8–11 классов и обучающимся по программам среднего профессионального образования возможности прохождения дополнительного двухлетнего курса обучения современным языкам программирования на базе автономной некоммерческой организации «Университет Национальной технологической инициативы 2035», утвержденных постановлением Правительства РФ от 01.07.2022 № 1193 (см.: СЗ РФ. 2022. № 28. Ст. 5110), установлено, что соглашение о предоставлении субсидии содержит размер субсидии и сроки ее перечисления.

¹⁵⁴ Например, согласно подп. «г» п. 4 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета Фонду инфраструктурных и образовательных программ на развитие nanoиндустрии с помощью инфраструктурных и образовательных программ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14.08.2019 № 1043 (см.: СЗ РФ. 2019. № 33. Ст. 4828), в соглашении о предоставлении субсидии содержатся результат предоставления субсидии и показатели, необходимые для достижения результата предоставления субсидии.

Одной из разновидностей систематизации является классификация, представляющая собой, с точки зрения логической науки, операцию деления целого понятия на части¹⁵⁵.

С учетом того, что основной функцией бюджетно-правовых договоров является юридико-фактическая, существенным значением для теории бюджетного права и практики применения бюджетно-правовых договоров обладают те виды бюджетных правоотношений, которые возникают из бюджетно-правовых договоров.

Думается, что с помощью применения указанного критерия (виды правоотношений) может быть осуществлено построение сложной иерархической классификации бюджетно-правовых договоров, вершиной которой является общая классификационная группа, а фундамент составляет множество индивидуальных объектов¹⁵⁶.

Для построения иерархической классификации в первую очередь требуется определить основание разделения множества на виды первого уровня, которые представляют собой объемные категории, включающие в себя все подвиды бюджетно-правовых договоров, получаемые при дальнейшем проведении логической операции деления. В качестве основания для разделения системы бюджетно-правовых договоров на подсистемы в целях построения иерархической классификации следует рассматривать вид правоотношений, возникающих из бюджетно-правовых договоров, идентификация которого основывается на выработанном в бюджетно-правовой литературе подходе к выделению материальных и процессуальных бюджетных правоотношений¹⁵⁷.

В доктрине российского гражданского права отмечается, что из договоров возникают обязательственные правоотношения¹⁵⁸. Следует отметить, что в теории финансового (бюджетного) права в настоящее время прослеживается

¹⁵⁵ См.: *Баумейстер Ф. Х.* Логика / пер. с лат. Я. Толмачева. СПб. : тип. Ивана Глазунова, 1827. С. 46.

¹⁵⁶ См.: *Субботин А. Л.* Классификация. М., 2001. С. 14.

¹⁵⁷ См., напр.: *Болтинова О. В.* Бюджетное право. С. 109; *Бюджетное право : учебник / А. Е. Абрамова, И. И. Кучеров, М. А. Моисеенко и др.; под ред. Н. А. Саттаровой.* М. : Деловой двор, 2009.

¹⁵⁸ См., напр.: *Андреев Ю. Н.* Договор как основание возникновения обязательственных правоотношений // *Современное право.* 2016. № 3. С. 41–47.

формирование теории финансовых обязательств¹⁵⁹, что свидетельствует о межотраслевой природе данной правовой категории. Обязательства получили и легальное закрепление. Так, в соответствии со ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами. В ст. 6 БК РФ установлено, что расходные обязательства — это основанные на законе, ином нормативном правовом акте, договоре или соглашении обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Из данного определения следует, что, с одной стороны, категории «расходные обязательства» в бюджетном праве и «обязательства, возникающие из бюджетно-правового договора» соотносятся как целое и часть: первая категория является более широкой, поскольку включает в себя обязательства, возникающие из гражданско-правовых сделок, положений законов, иных правовых актов, договоров (соглашений); а с другой — к расходным обязательствам не относятся обязательства неимущественного характера, возникающие из бюджетно-правовых договоров.

С учетом изложенного представляется, что первичное деление бюджетно-правовых договоров в зависимости от обязательств, возникающих из них, может быть проведено на бюджетно-правовые договоры, опосредующие обязательства имущественного характера (по предоставлению бюджетных средств), и бюджетно-правовые договоры, из которых возникают обязательства неимущественного характера.

¹⁵⁹ См., напр.: *Грачева Е. Ю.* К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. № 6 (22). С. 10–20; *Запольский С. В.* О финансовой политике в Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации // Финансовое право. 2020. № 4. С. 7–11; *Омелехина Н. В.* Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права. 2016. № 10 (238). С. 115–116 и др.

Дальнейшее разделение указанных видов бюджетно-правовых договоров представляется необходимым также осуществлять с учетом особенностей возникающих из них обязательств.

Как следует из ст. 21 БК РФ, законодатель относит к расходам бюджетов и межбюджетные трансферты. Вместе с тем обращает на себя внимание то обстоятельство, что при предоставлении межбюджетных трансфертов на основании бюджетно-правового договора соответствующие бюджетные средства сразу не включаются в гражданский оборот, а сначала перераспределяются между бюджетами публично-правовых образований. Учитывая это, в финансово-правовой литературе в качестве самостоятельных групп обязательств выделяются внутрибюджетные обязательства и обязательства расходного типа¹⁶⁰. Данный вывод применим и к рассматриваемым обязательствам, что позволяет в зависимости от включенности бюджетных средств в гражданский оборот разделить бюджетно-правовые договоры, предметом которых является предоставление бюджетных средств, на два вида: бюджетно-правовые договоры, опосредующие обязательства расходного типа, и бюджетно-правовые договоры, из которых возникают межбюджетные денежные обязательства.

В ходе осуществления идентификации данных подвидов бюджетно-правовых договоров, предметом которых являются предоставление бюджетных средств, возникает вопрос об отнесении к какому-либо подвиду бюджетно-правовых договоров, в рамках которых бюджетные средства предоставляются из бюджета одного публично-правового образования бюджету другого публично-правового образования с участием посредника — публичного субъекта. Так, Правилами предоставления субсидии из федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию «Фонд развития территорий» для предоставления финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию систем коммунальной

¹⁶⁰ См.: Васянина Е. Л. Классификация обязательств в финансовом праве // Финансовое право. 2018. № 2. С. 9–12.

инфраструктуры¹⁶¹ (далее — Правила № 284) предусмотрено, что соответствующая субсидия предоставляется публично-правовой компании «Фонд развития территорий» на основании бюджетно-правового договора, заключенного с Минстроем России. Данные бюджетные средства направляются публично-правовой компанией «Фонд развития территорий» на оказание финансовой поддержки субъектам Российской Федерации на основании соответствующего договора, заключение которого предусмотрено п. 30 Правил предоставления финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства¹⁶² на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности субъекта Российской Федерации или в муниципальной собственности¹⁶³.

Учитывая, что Правилами № 284 устанавливается цель предоставления публично-правовой компании «Фонд развития территорий» бюджетных средств и положения о проверке их целевого использования Минстроем России и органами государственного финансового контроля (п. 13 Правил № 284), данная компания не может использовать полученные средства на какие-либо иные цели. Соответственно, предоставленные из федерального бюджета субсидии образуют обособленную имущественную массу указанной компании, которая должна быть израсходована исключительно на оказание финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, то есть направлена в бюджеты публично-правовых образований. Однако, учитывая, что публично-правовая компания «Фонд

¹⁶¹ См.: постановление Правительства РФ от 21.02.2023 № 284 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета в виде имущественного вноса Российской Федерации в публично-правовую компанию «Фонд развития территорий» для предоставления финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры» от 21.02.2023 № 284 // СЗ РФ. 2023. № 9. Ст. 1500.

¹⁶² Со дня завершения реорганизации при применении федеральных законов, актов Правительства Российской Федерации, актов федеральных органов исполнительной власти наименования «государственная корпорация — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и «публично-правовая компания «Фонд развития территорий» считаются равнозначными (см.: ст. 34 Федерального закона от 30.12.2021 № 436-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 1. Ст. 5).

¹⁶³ См.: Постановление Правительства РФ от 26.12.2015 № 1451 «О предоставлении финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры» // СЗ РФ. 2016. № 2. Ст. 330.

развития территорий» не включена на основании ст. 10 БК РФ в структуру бюджетной системы Российской Федерации, ее денежные средства выступают в качестве децентрализованных финансов, поэтому рассматриваемый договор о предоставлении субсидии Фонду представляется верным отнести к категории бюджетно-правовых договоров, опосредующих обязательства расходного типа.

Таким образом, категория бюджетно-правовых договоров, опосредующих предоставление бюджетных средств, разделяется на бюджетно-правовые договоры, в рамках которых осуществляется распределение бюджетных средств внутри бюджетной системы, и бюджетно-правовые договоры, из которых возникают обязательства расходного типа.

Дальнейшее разделение указанных бюджетно-правовых договоров может быть осуществлено в зависимости от конкретного обязательства материального характера, возникающего из них. Так, категория бюджетно-правовых договоров, в рамках которых осуществляется распределение бюджетных средств внутри бюджетной системы, разделяется на:

- бюджетно-правовые договоры о предоставлении дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, заключенные между публично-правовыми образованиями (ст. 131 БК РФ);
- бюджетно-правовые договоры о предоставлении субсидий, заключенные между публично-правовыми образованиями (ст. 132, 138¹, 138³, 139, 142³ БК РФ);
- бюджетно-правовые договоры о предоставлении иных межбюджетных трансфертов, заключенные между публично-правовыми образованиями (ст. 132¹, 139¹ БК РФ);
- бюджетно-правовые договоры о предоставлении субвенций, заключенные между публично-правовыми образованиями (ст. 138², 138⁵, 138⁶ БК РФ).

Бюджетно-правовые договоры, предметом которых выступают обязательства расходного типа, разделяются:

- на бюджетно-правовые договоры о предоставлении субсидий, заключенные между публично-правовым образованием и частными лицами или юридическими лицами публичного права (ст. 78, 78¹, 78², 78³, 78⁴ БК РФ);
- бюджетно-правовые договоры о предоставлении бюджетных инвестиций, заключенные между публично-правовым образованием и частными субъектами (ст. 80 БК РФ).

Анализ эволюции бюджетно-правового регулирования показывает, что в рамках бюджетной деятельности применялось также множество договоров, из которых возникали обязательства по передаче полномочий участников бюджетного процесса¹⁶⁴. Данный вид договоров используется и в настоящее время. Из указанных бюджетно-правовых договоров возникают обязательства по передаче определенных полномочий (то есть прав и обязанностей) субъектов бюджетного права, в связи с чем изменяется бюджетно-правовой статус последних. Существенно отличаются от данной категории бюджетно-правовые договоры, из которых возникают обязательства субъектов бюджетного права совершить какие-либо активные действия, не связанные с предоставлением бюджетных средств. Так, в бюджетно-правовом договоре, который предусматривает меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации, заключаемом субъектами Российской Федерации, получающими дотации, с Минфином России, предусматриваются обязательства по осуществлению мер, направленных на увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, по осуществлению мер, направленных на оптимизацию расходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также о заключении

¹⁶⁴ Соглашение об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации через Федеральное казначейство Российской Федерации, предусмотренное ст. 134 БК РФ (утратила силу в связи с изложением главы 16 БК РФ в новой редакции на основании п. 30 ст. 1 Федерального закона от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535); соглашение о внутренней проверке отчета об исполнении бюджета, предусмотренное ст. 271 БК РФ (утратила силу в связи с изложением данной статьи в новой редакции на основании п. 20 ст. 1 Федерального закона от 28.12.2004 № 182-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с образованием Федерального казначейства» // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 8).

соглашения о применении режима первоочередных расходов с территориальным органом Федерального казначейства¹⁶⁵.

Таким образом, разновидность бюджетно-правовых договоров, из которых возникают обязательства неимущественного характера, можно разделить на бюджетно-правовые договоры, в рамках которых передаются полномочия участников бюджетного процесса, и бюджетно-правовые договоры, из которых возникают обязательства субъектов бюджетного права совершить какие-либо активные действия, не связанные с предоставлением бюджетных средств. Вид бюджетно-правовых договоров, в рамках которых передаются полномочия участников бюджетного процесса, в зависимости от конкретных обязательств, возникающих из них, можно разделить на следующие подвиды:

- бюджетно-правовые договоры о передаче отдельных полномочий финансовых органов городских, сельских поселений финансовым органам муниципальных районов, заключаемые между местными администрациями городских, сельских поселений и местными администрациями муниципальных районов (ст. 154 БК РФ);

- бюджетно-правовые договоры о передаче полномочий по ведению бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности, заключаемые между казенными учреждениями и государственными (муниципальными) учреждениями (централизованными бухгалтериями) (ст. 161 БК РФ);

- бюджетно-правовые договоры о разработке прогноза социально-экономического развития городского, сельского поселения (внутригородского района), заключаемые между местными администрациями городских, сельских поселений (внутригородских районов) и местными администрациями муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) (ст. 173 БК РФ);

¹⁶⁵ Перечень обязательств субъекта Российской Федерации, получающего дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, подлежащих включению в соглашение, которое предусматривает меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации утвержден постановлением Правительства РФ от 27.12.2022 № 2457 // СЗ РФ. 2023. № 1. Ст. 269.

– бюджетно-правовые договоры о выполнении функций агента Правительства Российской Федерации по вопросу предоставления субсидий¹⁶⁶.

К бюджетно-правовым договорам, из которых возникают обязательства субъектов бюджетного права совершить какие-либо активные действия, не связанные с предоставлением бюджетных средств, относятся следующие бюджетно-правовые договоры:

– бюджетно-правовые договоры, предусматривающие меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных (муниципальных) финансов (ст. 131, 137, 138, 142¹, 142⁸ БК РФ);

– бюджетно-правовые договоры о применении режима первоочередных расходов¹⁶⁷;

– бюджетно-правовые договоры о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) (ст. 168⁴ БК РФ).

Таким образом, использование критерия «обязательства, возникающие из бюджетно-правового договора» позволяет построить сложную, разветвленную иерархическую систему классификации бюджетно-правовых договоров (см. *прил. 2*).

Помимо приведенной выше классификационной системы отдельные свойства бюджетно-правовых договоров можно выделить следующие критерии для проведения их классификации.

В зависимости от сторон бюджетно-правового договора могут быть выделены: 1) бюджетно-правовые договоры между публично-правовыми образованиями; 2) бюджетно-правовые договоры между публично-правовым образованием и частным субъектом; 3) бюджетно-правовые договоры между

¹⁶⁶ См., напр.: Положение об осуществлении акционерным обществом «Российский экспортный центр» функций агента Правительства Российской Федерации по вопросу о предоставлении субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на транспортировку сельскохозяйственной и продовольственной продукции.

¹⁶⁷ См., напр.: Перечень обязательств субъекта Российской Федерации, получающего дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, подлежащих включению в соглашение, которое предусматривает меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2022 № 2457.

публично-правовым образованием и публичным субъектом; 4) бюджетно-правовые договоры между участниками бюджетного процесса.

По времени действия бюджетно-правовые договоры представляется возможным разделить на краткосрочные (например, бюджетно-правовой договор о предоставлении межбюджетной субсидии, заключенный на финансовый год); долгосрочные (например, бюджетно-правовой договор о предоставлении субсидии частному субъекту, заключенный на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств); неограниченные по срокам (например, бюджетно-правовой договор о передаче полномочий по ведению бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности) (см. *прил. 3*).

В логической науке в целях познания отдельных свойств исследуемой категории применяется в том числе дихотомическая классификация, предполагающая разделение анализируемого объекта, процесса или явления на две части, которые не совпадают друг с другом. Анализ актов бюджетного законодательства позволяет выделить следующие критерии для проведения дихотомической классификации бюджетно-правовых договоров.

В зависимости от количества сторон бюджетно-правовые договоры разделяются на двусторонние бюджетно-правовые договоры (например, договоры о передаче полномочий по ведению бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности, заключаемые между казенными учреждениями и государственными (муниципальными) учреждениями (централизованными бухгалтериями)) и многосторонние бюджетно-правовые договоры (например, трехсторонний бюджетно-правовой договор о предоставлении субсидии, заключаемый между Минстроем России, Федеральным агентством по управлению государственным имуществом и акционерным обществом «ДОМ.РФ» в соответствии с п. 7 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «ДОМ.РФ» в виде вкладов в имущество, не увеличивающих его уставный капитал, в целях финансового

обеспечения (возмещения) затрат специализированных обществ проектного финансирования по выплате процентного (купонного) дохода по облигациям¹⁶⁸).

В зависимости от наличия встречного предоставления бюджетно-правовые договоры разделяются на возмездные (например, бюджетно-правовые договоры о выполнении функций агента Правительства Российской Федерации по вопросу предоставления субсидий) и безвозмездные (например, бюджетно-правовые договоры о предоставлении иных межбюджетных трансфертов) (см. *прил. 4*).

Следует отметить, что в практике бюджетной деятельности публично-правовых образований получили распространение рамочные соглашения о предоставлении грантов в форме субсидий¹⁶⁹, в связи с чем исследовательский интерес представляет вопрос о том, образует ли данная правовая конструкция самостоятельный тип (вид) бюджетно-правовых договоров. Как представляется, рамочный бюджетно-правовой договор произведен от соответствующего обязательства, включенного в приведенную выше классификационную систему, отличаясь от него тем, что рамочный договор содержит общие условия об обязательстве, конкретизация которого осуществляется в установленном порядке. В связи с этим рамочный бюджетно-правовой договор является по своей природе договорной конструкцией, а не видом бюджетно-правовых договоров.

Таким образом, различные свойства бюджетно-правовых договоров, применяемых в настоящее время в рамках бюджетной деятельности публично-правовых образований, позволяют выделить основания как для проведения дихотомических и иных классификаций, так и для построения сложной иерархической классификационной системы рассматриваемой категории в зависимости от обязательств, возникающих из бюджетно-правовых договоров.

¹⁶⁸ См.: постановление Правительства РФ от 22.03.2021 № 439 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу “ДОМ.РФ” в виде вкладов в имущество, не увеличивающих его уставный капитал, в целях возмещения затрат специализированных обществ проектного финансирования по выплате процентного (купонного) дохода по облигациям, Правил возмещения затрат специализированных обществ проектного финансирования по выплате процентного (купонного) дохода по облигациям и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710» // СЗ РФ. 2021. № 13. Ст. 2264.

¹⁶⁹ См., напр.: п. 10 Порядка предоставления грантов в форме субсидии в рамках системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в городском округе Мытищи, утвержденного постановлением администрации городского округа Мытищи МО от 30.06.2021 № 2480 // Официальный сайт органов местного самоуправления городского округа Мытищи Московской области : сайт. URL: <http://www.mtytyshi.ru> (дата обращения: 30.06.2024).

Реализация данной логической операции позволила упорядочить бюджетно-правовые договоры, выявить их новые черты и качественные особенности, что способствует достижению формальной определенности исследуемой категории.

1.5. Трансформация договорного регулирования бюджетных отношений под воздействием цифровизации

Особенностью современного этапа развития договорного регулирования бюджетных отношений является повсеместное внедрение цифровых технологий¹⁷⁰, в том числе в процессы составления, заключения, исполнения и учета бюджетно-правовых договоров.

Цифровые технологии в том или ином объеме оказывают влияние на все области государственной (муниципальной) деятельности, приводя к глубоким преобразованиям¹⁷¹, однако именно сфера публичных финансов, включая бюджетные средства, является «экспериментальным полем» для внедрения данных технологий. Это обусловлено, в частности, тем, что поскольку предметом регулирования финансового права (как и бюджетного права) являются в основном имущественные отношения в денежной форме, имеющие числовое выражение, данные цифровые показатели без каких-либо дополнительных операций с ними могут быть обработаны электронными вычислительными машинами. Кроме того, фундаментальное значение публичных финансов для реализации иных направлений государственной (муниципальной) деятельности требует обеспечения эффективности их аккумуляции и распределения, что может быть достигнуто в том числе путем использования цифровых технологий¹⁷².

¹⁷⁰ В целях настоящей диссертации под цифровыми технологиями понимаются новые информационно-телекоммуникационные технологии; под цифровизацией — процесс внедрения новых информационно-телекоммуникационных технологий в соответствующую область общественных отношений.

¹⁷¹ См.: *Терещенко Л. К.* Трансформация понятийного аппарата информационного права в условиях цифровизации // Журнал российского права. 2022. № 12. С. 102.

¹⁷² См. подр.: *Поветкина Н. А.* Цифровая матрица бюджетных правоотношений // Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования : науч.-практ. пособие / под ред. И. И. Кучерова, С. А. Сеницына. М. : Норма : ИЗиСП, 2022. С. 113.

Одной из тенденций в практике государственных (муниципальных) закупок является внедрение «цифровых (структурированных) контрактов», заключаемых с использованием единой информационной системы, в которые большая часть необходимых сведений включается автоматически на основании ранее составленных документов¹⁷³.

«Право в новой информационной реальности становится не только средством внедрения и использования цифровых технологий, но и объектом воздействия цифровизации»¹⁷⁴. В Программе фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы)¹⁷⁵ отмечено, что необходимы междисциплинарные исследования в сфере правового регулирования вопросов международной информационной безопасности, развития робототехники, уточнения правового статуса искусственного интеллекта.

В финансово-правовой научной литературе также указывается, что сферой цифровизации публичных финансов является процесс взаимовлияния цифровых технологий и публичных финансов друг на друга; воздействием цифровых технологий на финансовое право является их применение в рамках финансовой деятельности государства¹⁷⁶.

Данный вывод применим к взаимодействию цифровизации как с бюджетным правом в целом, так и с договорным регулированием бюджетных отношений в частности. Анализ бюджетного законодательства Российской Федерации позволяет прийти к выводу, что наиболее существенное влияние цифровизация оказала на бюджетно-правовые договоры, опосредующие предоставление различным субъектам бюджетных средств, к которым в соответствии с бюджетным законодательством РФ относятся: субсидии (ст. 78, 78¹, 78², 78³, 132¹

¹⁷³ См.: Вступил в силу закон о переходе на цифровой контракт // Официальный портал города Москвы : сайт. URL: <https://www.mos.ru/news/item/137011073> (дата обращения: 03.05.2024).

¹⁷⁴ См.: Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 6.

¹⁷⁵ См.: распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3684-р «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы)» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 609.

¹⁷⁶ См. подр.: Леднева Ю. В. Правотворчество в сфере цифровизации публичных финансов // Финансовое право. 2021. № 9. С. 12–16.

БК РФ); бюджетные инвестиции (ст. 80 БК РФ); иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации нижестоящим бюджетам (ст. 132¹, 139¹ БК РФ).

Типовые формы указанных бюджетно-правовых договоров утверждаются Минфином России. Так, например, приказами Минфина России утверждены типовые формы бюджетно-правовых договоров: о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам; о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся федеральным государственным учреждением и федеральным государственным унитарным предприятием; о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации; о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации¹⁷⁷.

Исследование содержания указанных типовых форм бюджетно-правовых договоров о предоставлении субсидий, иных межбюджетных трансфертов и бюджетных инвестиций различным субъектам позволяет выделить следующие области трансформации договорного регулирования бюджетных отношений, обусловленной процессами цифровизации.

Во-первых, цифровизация оказала влияние на функции бюджетно-правовых договоров. Одной из функций бюджетно-правовых договоров, как и всех

¹⁷⁷ См.: Приказ Минфина России от 30.11.2021 № 199н «Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам»; приказ Минфина России от 07.11.2018 № 224н «Об утверждении Типовой формы договора о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся федеральным государственным учреждением и федеральным государственным унитарным предприятием»; приказ Минфина России от 14.12.2018 № 269н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2025); приказ Минфина России от 14.12.2018 № 270н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2025).

правовых договоров¹⁷⁸, является юридико-фактическая функция, которая проявляется в том, что соглашение субъектов бюджетного права, выраженное в бюджетно-правовом договоре, приводит к возникновению, изменению или прекращению соответствующего бюджетного правоотношения. Вместе с тем для возникновения отдельных бюджетных правоотношений недостаточно достижения соглашения субъектами бюджетного права, поскольку бюджетно-правовыми нормами предусмотрен особый порядок вступления бюджетно-правовых договоров в силу. Так, абзацем шестым п. 21 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации установлено, что бюджетно-правовой договор о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета и дополнительные соглашения к нему действуют со дня внесения сведений о них в реестр договоров (соглашений) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов (далее — Реестр соглашений (договоров)), который на основании п. 25 Порядка ведения Реестра соглашений (договоров)¹⁷⁹ размещается на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Таким образом, актами бюджетного законодательства связывается возникновение, изменение или прекращение бюджетного правоотношения по предоставлению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, не только с достижением соответствующих соглашений между сторонами бюджетно-правового договора, но и включением данного договора или дополнительного соглашения к нему в Реестр соглашений (договоров), имеющий электронную форму.

Во-вторых, применение новых информационных технологий позволило существенно преобразовать бюджетно-правовой договорный процесс, придав ему

¹⁷⁸ См.: *Казанцев М. Ф.* Концепция гражданско-правового договорного регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 8–9.

¹⁷⁹ См.: приказ Минфина России от 19.06.2023 № 92н «Об утверждении Порядка ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий и бюджетных инвестиций юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг и межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2025).

технологический вектор. Как думается, данный процесс не исчерпывается исключительно составлением, подписанием и исполнением бюджетно-правового договора, что позволяет рассматривать указанные стадии как бюджетно-правовой договорный процесс в узком смысле. К бюджетно-правовому договорному процессу в широком смысле представляется возможным отнести следующие стадии:

- преддоговорная стадия, к которой относятся предварительные переговоры и процедуры конкурсного отбора;
- стадия составления и заключения бюджетно-правового договора;
- стадия реализации бюджетно-правового договора (исполнения сторонами своих договорных обязательств).

Ключевую роль в бюджетно-правовом договорном процессе выполняет государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее — ГИИС «Электронный бюджет»). Федеральным законом от 19.12.2022 № 521-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁸⁰ БК РФ был дополнен ст. 78⁵, согласно п. 5 и 6 которой отбор получателей субсидий и соответствующее взаимодействие в электронной форме с участниками отбора осуществляется в ГИИС «Электронный бюджет», а в отдельных случаях — с использованием иных государственных информационных систем (в том числе информационных систем субъектов Российской Федерации). Введение данной нормы было вызвано необходимостью унификации механизма субсидирования частных субъектов, в том числе в связи с распространением отраслевых государственных информационных систем (например, в настоящее время функционирует ГИС «Промышленность», оператором которой является Минпромторг России), в рамках которых публичными субъектами проводились мероприятия, связанные с отбором получателей субсидий.

¹⁸⁰ См.: СЗ РФ. 2022. № 52. Ст. 9351.

На стадии составления и заключения бюджетно-правового договора новые информационные технологии оказывают влияние как на договорные условия, так и на форму бюджетно-правового договора и порядок его подписания. Исследование различных правил предоставления субсидий и типовых форм бюджетно-правовых договоров позволяет сделать вывод, что влияние цифровых технологий на договорные условия осуществляется следующим образом.

Во-первых, в предмет бюджетно-правового договора включаются положения, связанные с финансированием развития цифровых технологий за счет бюджетных средств. Например, предоставление субсидий российским организациям на возмещение части затрат на разработку цифровых платформ и программных продуктов в целях создания и (или) развития производства высокотехнологичной промышленной продукции¹⁸¹, предоставление субсидий государственным корпорациям, государственным компаниям, публично-правовым компаниям на осуществление капитальных вложений в создание и развитие государственных информационных систем в случае определения федеральными законами указанных субъектов операторами соответствующих систем (подп. 2¹ п. 1 ст. 78³ БК РФ), образующих часть «цифрового бюджета», понимаемого в науке как «бюджет, в котором значительная часть расходов предназначена для финансового обеспечения различных мероприятий, связанных с реализацией федеральных проектов и т. д., направленных на цифровизацию различных сфер деятельности государства»¹⁸².

Во-вторых, в бюджетно-правовых договорах предусматриваются условия, связанные с применением цифровых технологий при реализации бюджетно-правовых договоров. Так, в утвержденных Минфином России типовых формах бюджетно-правовых договоров предусматривается, что стороны могут обмениваться документами и иной юридически значимой информацией в рамках исполнения бюджетно-правового договора с использованием ГИИС

¹⁸¹ См.: Правила предоставления субсидий российским организациям на возмещение части затрат на разработку цифровых платформ и программных продуктов в целях создания и (или) развития производства высокотехнологичной промышленной продукции, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2019 № 529 // СЗ РФ. 2019. № 19. Ст. 2286.

¹⁸² См.: Поветкина Н. А. «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. 2019. № 8. С. 8–11.

«Электронный бюджет». Следует отметить, что если сторонами бюджетно-правового договора будет предусмотрен обмен документами и иными юридически значимыми сообщениями исключительно с использованием данной системы, то направление сообщения иным способом не будет признаваться надлежащим¹⁸³.

Из нормативных правовых актов Минфина России, которыми утверждены типовые формы бюджетно-правовых договоров, следует, что бюджетно-правовые договоры составляются в электронной форме и по общему правилу подписываются усиленными квалифицированными электронными подписями лиц, уполномоченных на заключение таких договоров, в ГИИС «Электронный бюджет». Исключение составляют отдельные гранты в форме субсидий, правилами предоставления которых может быть установлено, что бюджетно-правовой договор подписывается получателем указанного гранта простой электронной подписью, подтвержденной учетной записью физического лица в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». Также в случае содержания в бюджетно-правовом договоре сведений, составляющих государственную и иную охраняемую тайну, составление и подписание договоров осуществляется на бумажном носителе.

Несмотря на то что электронная цифровая подпись обеспечивает верификацию подписанта документа, на практике распространены случаи передачи владельцем электронной цифровой подписи третьему лицу, что приводит к проблемам определения субъективной стороны правонарушения при привлечении к ответственности за нарушение бюджетного законодательства¹⁸⁴.

¹⁸³ См.: п. 64 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 30 июня.

¹⁸⁴ См., напр.: решение Псковского областного суда от 10.11.2021 по делу № 12-344/2021 // ГАС «Правосудие» (дата обращения: 14.07.2023).

Следует отметить, что цифровизация оказала влияние и на осуществление контроля за исполнением бюджетно-правовых договоров. Исследование положений актов бюджетного законодательства показывает, что в результате применения цифровых технологий модернизируются имеющиеся формы контроля, а также имплементируются новые формы. Примером первого процесса является развитие казначейского сопровождения, в качестве причин внедрения которого в литературе рассматривается «необходимость обеспечения прослеживаемости движения денежных средств с момента начала их движения из бюджета до конечного их получателя в процессе достижения цели, а также предупреждение необоснованного завышения цен»¹⁸⁵.

В связи с тем, что рассматриваемые виды бюджетно-правовых договоров подлежат казначейскому сопровождению в силу подп. 2 п. 1 ст. 242²³ БК РФ, а в случае соответствия условиям п. 3 Правил расширенного казначейского сопровождения, утв. постановлением Правительства РФ от 24.11.2021 № 2024¹⁸⁶, — расширенному казначейскому сопровождению, в их условия включается ряд корреспондирующих положений.

Так, на основании п. 2 ст. 242²³ БК РФ бюджетно-правовые договоры должны содержать условия, в соответствии с которыми в документах, составляемых в рамках исполнения договора, указывается его идентификатор. Согласно п. 2 Порядка формирования идентификатора государственного контракта, соглашения (договора) при казначейском сопровождении средств¹⁸⁷ идентификатор представляет собой уникальный аналитический код и используется для идентификации бюджетно-правовых договоров и расчетов по ним, а также расчетов по контрактам (договорам), источником финансового обеспечения исполнения обязательств, по которым являются денежные средства, предоставленные на основании бюджетно-правового договора.

¹⁸⁵ Демидов А. Ю., Поветкина Н. А. Казначейское сопровождение // Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции : монография / под ред. Р. Е. Артюхина, Н. А. Поветкиной. М., 2021. С. 159.

¹⁸⁶ См.: СЗ РФ. 2021. № 49. Ст. 8217.

¹⁸⁷ См.: приказ Минфина России от 02.12.2021 № 205н «Об утверждении Порядка формирования идентификатора государственного контракта, договора (соглашения) при казначейском сопровождении средств»// Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2024).

В случае осуществления расширенного казначейского сопровождения в бюджетно-правовой договор также подлежит включению условие о предоставлении получателем денежных средств уполномоченным государственным (муниципальным) органам доступа к своим информационным системам и ряду первичных учетных документов (подп. «г» п. 5 Правил расширенного казначейского сопровождения).

Помимо казначейского сопровождения, публичным субъектом, предоставившим субсидию, осуществляется контроль достижения ее результатов в форме мониторинга отчетности получателей в соответствии с порядком, установленным Минфином России¹⁸⁸, в связи с чем в бюджетно-правовых договорах предусматривается обязанность получателя субсидии предоставлять отчет о реализации плана мероприятий по достижению результатов предоставления субсидии (контрольных точек) в электронной форме.

Совершенствование цифровых технологий является основной предпосылкой для завершения формирования правового института финансового мониторинга и корреспондирующего этому смещению акцентов с выявления правонарушений на их своевременное предупреждение путем осуществления контроля в режиме реального времени, на что обращалось внимание в литературе¹⁸⁹.

Данный процесс прослеживается и в трансформации системы государственного финансового контроля за реализацией бюджетно-правовых договоров. 26 марта 2024 года Государственной Думой в первом чтении был принят внесенный Правительством Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»¹⁹⁰. Данным законопроектом предлагается дополнить перечень методов внутреннего государственного финансового контроля бюджетным мониторингом в системе

¹⁸⁸ См.: Приказ Минфина России от 29.09.2021 № 138н «Об утверждении Порядка проведения мониторинга достижения результатов предоставления субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2024).

¹⁸⁹ См.: *Леднева Ю. В.* Понятие цифрового бюджета по российскому законодательству // Финансовое право. 2019. № 9. С. 8–11.

¹⁹⁰ См.: проект Федерального закона № 532893-8 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 26.03.2024) // Система обеспечения законодательной деятельности : сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения 28.12.2024).

внутреннего государственного финансового контроля (контрольным мониторингом).

В предлагаемом в законопроекте определении данного метода предлагается установить, что взаимодействие Федерального казначейства и объекта контроля в рамках проведения контрольного мониторинга осуществляется в электронной форме с использованием информационных систем, что позволит Федеральному казначейству оперативно реагировать на выявленные нарушения условий бюджетно-правовых договоров путем составления мотивированного мнения.

Анализируя воздействие цифровизации на стадию реализации бюджетно-правовых договоров, следует отметить, что в настоящее время оно проявляется в достижении целей предоставления бюджетных средств, связанных с цифровой сферой (создание различных цифровых платформ, информационных систем и т. п.).

Вместе с тем применение цифровых технологий в рамках бюджетно-правового договорного процесса направлено не только на его упрощение для сторон. Использование данных технологий напрямую оказывает влияние на реализацию принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации, что также было закреплено в постановлении Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”»¹⁹¹. Отмечая значение внедренных в систему государственного управления публичными финансами информационных систем в обеспечении прозрачности бюджетной системы РФ, Н. А. Поветкина и Е. В. Хазова подчеркивают, что прозрачность бюджетов позволяет реализовать право общества на доступную информацию об исполнении бюджета, а также способствует усилению и стабилизации механизма общественного контроля за целевым расходованием средств бюджета и является действенным инструментом борьбы с коррупцией¹⁹².

¹⁹¹ См.: СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

¹⁹² См.: Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11–17.

В настоящее время объем бюджетных средств, предоставление которых опосредуется бюджетно-правовыми договорами, составляет существенную долю расходов бюджетов публично-правовых образований, в связи с чем важной задачей видится обеспечение прозрачности процесса распределения указанных денежных средств, исключающей возможность влияния субъективизма, на что обращает внимание Правительство Российской Федерации в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»¹⁹³. В решении данной задачи основная роль отводится цифровым технологиям.

Согласно абзацу четвертому ч. 1 ст. 36 БК РФ принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы подразумевает обеспечение доступа к информации, размещенной в сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации. В связи с этим в ГИИС «Электронный бюджет» также обеспечивается публикация в открытом доступе и регулярная актуализация Реестра бюджетно-правовых договоров, ведение которого осуществляется Федеральным казначейством Российской Федерации в соответствии с Порядком ведения Реестра соглашений (договоров)¹⁹⁴.

Анализ объема сведений о бюджетно-правовых договорах, подлежащих публикации в ГИИС «Электронный бюджет» в соответствии с Порядком ведения Реестра соглашений (договоров), позволяет установить, что заинтересованным лицам в режиме реального времени предоставляется необходимый объем сведений о заключенном бюджетно-правовом договоре, включая, в частности, размер выплаты, цель предоставления денежных средств, а также сведения о лице, с которым был заключен бюджетно-правовой договор. Думается, что таким образом ГИИС «Электронный бюджет» обеспечивает функционирование действенного инструмента общественного контроля за исполнением бюджетно-правовых договоров, который заключается в возможностях выявления как

¹⁹³ См.: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2166.

¹⁹⁴ Утвержден приказом Минфина России от 19.06.2023 № 92н.

нарушений бюджетного законодательства сторонами бюджетно-правовых договоров, так и игнорирования конкурсного порядка предоставления субсидий, что может свидетельствовать о правонарушениях коррупционной направленности.

В-третьих, функционирование в рамках ГИИС «Электронный бюджет» Реестра соглашений (договоров) показывает, что в настоящее время для целей обеспечения функционирования системы бюджетно-правовых договоров применяется такая форма систематизации, как учет, осуществляемый централизованно в указанной информационной системе, что рассматривалось в советской литературе как способ, обеспечивающий правильный и полный учет правовых актов¹⁹⁵. Однако из наименования Реестра соглашений (договоров) следует, что данной систематизации подлежат только отдельные разновидности бюджетно-правовых договоров, которые опосредуют предоставление бюджетных средств и, соответственно, приводят к возникновению расходных обязательств публично-правовых образований. Как представляется, в качестве причин учета указанных бюджетно-правовых договоров не может рассматриваться их связь с удовлетворением публичного интереса, поскольку в рамках бюджетного процесса публичный интерес также прослеживается в его эффективной организации, что достигается, например, за счет централизации определенных бюджетных полномочий¹⁹⁶. Соответственно, для реализации публичного интереса в полном объеме требуется обеспечение функционирования системы учета всех разновидностей бюджетно-правовых договоров, применяемых в рамках бюджетной деятельности публично-правовых образований, что может быть достигнуто путем расширения Реестра соглашений (договоров).

В научной литературе справедливо отмечается, что цель систематизации бюджетно-правовых нормативных актов заключается в обеспечении сокращения временных издержек при пользовании нормативным массивом и

¹⁹⁵ См.: Москвин С. С. Обсуждение проблем совершенствования учета нормативных актов // Ученые записки : Вып. 7 / гл. ред. И. С. Самощенко. М., 1966. С. 192.

¹⁹⁶ Так, правовой формой передачи централизованной бухгалтерии полномочия казенного учреждения по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности является бюджетно-правовой договор.

правоприменении¹⁹⁷. Индивидуальный характер договорных положений, содержащихся в бюджетно-правовых договорах, презюмирует их известность для сторон, в связи с чем цель систематизации бюджетно-правовых договоров проявляется как в обеспечении доведения содержания указанных положений до иных заинтересованных лиц (органы бюджетного контроля, финансовые органы и т.п.) (практический аспект), так и для познания разновидностей бюджетно-правовых договоров, применяемых в рамках бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, поскольку соответствующие общие положения о договорном регулировании бюджетных отношений не содержатся в бюджетно-правовых нормативных актах (теоретический аспект).

Как представляется, потенциал использования цифровых технологий в рамках договорного регулирования не исчерпывается указанными сферами, в связи с чем следует рассмотреть перспективные направления использования данных технологий.

Активное применение цифровых технологий во всех сферах государственной (муниципальной) деятельности приводит к поступлению и накоплению в государственных (муниципальных) информационных системах значительного объема информации, в том числе связанной с исполнением бюджетно-правовых договоров. В связи с этим видится необходимым создание не только системы учета бюджетно-правовых договоров (статичная система), но и системы мониторинга реализации бюджетно-правовых договоров (динамичная система), к ключевым задачам которой представляется возможным отнести:

- идентификацию и категоризацию договорных положений, нарушение которых допускается сторонами;
- установление лиц, допустивших нарушение договорных положений, и их классификация на основании определенных критериев (например, в зависимости от вида получателя бюджетных средств, отрасли и т.п.);
- анализ причин допущенных нарушений;

¹⁹⁷ Подробнее см.: *Леднева Ю. В.* Проблемы систематизации бюджетного законодательства Российской Федерации // *Финансовое право*. 2019. № 1. С. 21–25.

– выработку мер, направленных на предупреждение и минимизацию нарушений договорных положений.

Совокупность накапливаемой из различных источников информации в системе мониторинга реализации бюджетно-правовых договоров может рассматриваться в качестве больших данных, обработку которой целесообразно возложить на искусственный интеллект.

Следует также обратить внимание, что искусственный интеллект уже сейчас может использоваться для формулирования сторонами условий договоров, что подтверждается использованием наиболее совершенного в настоящее время искусственного интеллекта GPT-4¹⁹⁸ (см. *прил. 5*).

Анализ предложенного условия показывает, что искусственный интеллект сформулировал более четкое, конкретное договорное положение по сравнению с правилом, которое установлено в утвержденной Типовой форме. Так, в частности, в рассматриваемом положении устанавливаются как последовательность действий в рамках досудебного урегулирования, так и соответствующие сроки, чего нет в нормативном правовом акте.

Уменьшение влияния человеческого фактора на бюджетно-правовой договорный процесс может быть достигнуто и за счет использования технологии смарт-контрактов, представляющих собой цифровой код, который обеспечивает автономность и самоисполнимость условий такого договора при наступлении заранее определенных в нем обстоятельств. В литературе данная технология анализируется с позиции ее применения к гражданско-правовым договорам, однако, представляется, что она является перспективной и для бюджетно-правовых договоров по нескольким причинам. Во-первых, указанному цифровому преобразованию способствует существование типовых форм договоров, что соответствует такому признаку смарт-контрактов, как функционирование в форме

¹⁹⁸ GPT-4 представляет собой большую мультимодальную модель (обрабатывающую на входе изображения и текст, и выдающую на выходе текст и изображения), которая, хотя и не превосходит человека во многих реальных сценариях, демонстрирует производительность на уровне человека в различных профессиональных и академических тестах // OpenAI : сайт. URL: <https://openai.com/research/gpt-4> (дата обращения: 16.07.2024).

договора присоединения¹⁹⁹. Во-вторых, заключение, например, бюджетно-правовых договоров о предоставлении субсидий и бюджетных инвестиций частным субъектам предваряет принятие уполномоченным органом публичной власти правового акта, в котором содержится указание сведений о получателе бюджетных средств. В связи с этим непосредственное участие сторон может быть сведено к фиксации в ГИИС «Электронный бюджет» предмета договора и его подписания, а формирование прочих условий бюджетно-правового договора и перечисление бюджетных средств будет осуществляться в автоматическом режиме. Положительным следствием введения такой новации для публично-правовых образований станет экономия бюджетных средств.

Перспективность внедрения технологии смарт-контрактов в процесс заключения и составления бюджетно-правовых договоров прослеживается в обеспечении более оперативного предоставления государственной поддержки, что является особо значимым в условиях чрезвычайных ситуаций, внезапных экономических потрясений, эпидемий и пр., а также в снижении административных издержек, возникающих в ходе данных процессов.

Кроме того, в качестве перспективного направления трансформации договорного регулирования бюджетных отношений видится предоставление получателям по соглашениям (договорам) «цифровых сущностей». В литературе указывается на необходимость разработки предложений по внедрению цифровых финансов в бюджетную систему Российской Федерации²⁰⁰.

Вместе с тем представляется важным выделить ряд рисков, связанных с возможностью осуществления расчетов с бюджетами при помощи «цифровых сущностей». К таким рискам относятся: затруднения в осуществлении либо же невозможность проведения государственного контроля в отношении объема эмиссии цифровых валют, а также их высокая волатильность и ограниченная ликвидность, что может вызвать трудности в государственном финансовом

¹⁹⁹ См.: Савельев А. И. Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права // Вестник гражданского права. 2016. № 3. С. 44.

²⁰⁰ См. подр.: Долматова Н. Г. Угрозы и риски бюджетной безопасности в контексте развития цифровой экономики // Финансовое право. 2021. № 1. С. 37–39.

планировании; выпуск «цифровых сущностей» неограниченным кругом анонимных субъектов способен привести не только к возможности недобросовестного воздействия данных лиц на стоимость указанных активов, но и к вовлечению частных субъектов в неправомерную деятельность²⁰¹. Реализация указанных рисков может привести к потере интереса со стороны получателей средств к заключению соглашений (договоров) о предоставлении из бюджетов денежных средств в форме «цифровых сущностей». В контексте данного вопроса некоторыми авторами также указывается на негативный опыт допущения использования в расчетах с бюджетами различных активов (например, ценных бумаг и прав требования) в конце 1990-х — начале 2000-х годов. Данная практика привела к существенному уменьшению объема денежных средств в бюджетах, а также к противоречиям между информацией о поступлениях в бюджеты и их материальным содержанием²⁰².

В связи с этим более привлекательным цифровым инструментом для осуществления расчетов с бюджетами представляется цифровой рубль, Концепция которого была подготовлена Центральным банком Российской Федерации²⁰³, а в настоящее время реализуется пилотный проект по внедрению цифрового рубля в реальные расчеты. В данной Концепции в качестве одного из преимуществ цифрового рубля для государства называется возможность контроля за расходованием бюджетных средств с помощью платформы цифрового рубля. Представляется, что технологическое решение данной задачи может быть реализовано путем присвоения каждому эмитированному цифровому рублю цифрового идентификационного номера, что обеспечит прозрачность совершаемых в рамках исполнения бюджетно-правовых соглашений (договоров) операций для государственного (муниципального) финансового контроля. При этом И. И. Кучеров, в целом поддерживая идею внедрения цифровой формы законного платежного средства, отмечает, что участники цифровой экономики

²⁰¹ См.: Морозов А. В. Регулирование рынка криптовалют (информационно-правовой аспект) // Вестник Московского университета, Серия 26. Государственный аудит. 2019. № 2. С. 10.

²⁰² См.: Омелехина Н. В. Цифровизация бюджетных правоотношений // Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции. С. 51.

²⁰³ См.: Концепция цифрового рубля // Банк России : сайт. URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/120075/concept_08042021.pdf (дата обращения: 11.04.2024).

должны иметь возможность широкого выбора технически совершенных платежных средств²⁰⁴.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что цифровизация главным образом воздействует на договорное регулирование бюджетных отношений по трем основным направлениям:

- трансформация функций бюджетно-правовых договоров;
- трансформация содержания стадий бюджетно-правового договорного процесса;
- упорядочение и учет бюджетно-правовых договоров.

Анализ изменений, внесенных в БК РФ в последние пять-семь лет в области регулирования отношений, возникающих из бюджетно-правовых договоров, показывает, что большая их часть обусловлена именно процессами цифровизации, внедрением и использованием информационных систем, платформ, технологий.

Следует также отметить, что активное развитие сферы цифровых технологий приводит к возникновению иных направлений трансформации договорного регулирования бюджетных отношений (реализация бюджетно-правовых договоров с использованием «цифровых сущностей», применение технологий смарт-контрактов), что требует формирования бюджетно-правового регулирования с учетом технических возможностей и одновременно обеспечения соблюдения прав субъектов бюджетного права, проведения полноценной оценки рисков внедрения цифровых технологий в сферу бюджетной деятельности публично-правовых образований.

²⁰⁴ См.: Кучеров И. И. Отдельные вопросы финансово-правового регулирования цифровой экономики: цифровая валюта // Финансовое право. 2021. № 4. С. 3–8.

ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВЫХ ДОГОВОРОВ

2.1. Правовое моделирование в бюджетной сфере

Несмотря на расширение практики использования диспозитивных элементов в бюджетно-правовом регулировании, специальное системное регулирование бюджетно-правовых договоров в БК РФ не сформировано, что позволяет говорить о наличии соответствующего пробела в бюджетном законодательстве. Наличием указанного пробела обусловлены две следующие основные проблемы, возникающие на практике.

1. В результате неоднородного регулирования различных видов бюджетно-правовых договоров отдельные бюджетно-правовые договоры заключаются путем принятия получателем субсидий, бюджетных инвестиций или межбюджетных трансфертов нормативно закреплённых условий в полном объеме, а для отдельных бюджетно-правовых договоров в источниках бюджетного права устанавливается дозволение их заключения, в то время как вопросы, касающиеся, в частности, содержания таких договоров, их надлежащей формы и пр., остаются без внимания законодателя.

2. Применение договорных конструкций в бюджетных отношениях рассматривается судами при разрешении споров в качестве аргумента в пользу того, что возникшие из бюджетно-правовых договоров правоотношения регулируются не только положениями БК РФ и принятыми в соответствии с ним подзаконными актами, но и нормами ГК РФ, что приводит к коллизии правовых норм. Данные коллизии не только сами по себе повышают риски возникновения конфликтных ситуаций, но и способствуют формированию у недобросовестных частных субъектов ожиданий возможности обхода положений бюджетно-правовых актов с помощью субсидиарного применения норм гражданского

законодательства, что сказывается на эффективности бюджетно-правового регулирования²⁰⁵.

О высокой конфликтности бюджетных правоотношений, возникающих из бюджетно-правовых договоров, свидетельствует значительное количество рассматриваемых дел в арбитражных судах, увеличение количества обращений в Конституционный Суд Российской Федерации (в 2022 году Судом было рассмотрено столько же жалоб²⁰⁶, что и за все предыдущие годы²⁰⁷), а также рост выявленных органами государственного финансового контроля нарушений при реализации бюджетно-правовых договоров (в 2021 году размер выявленных нарушений при исполнении бюджетно-правовых договоров о предоставлении субсидий составил 28,1 млрд руб.²⁰⁸, в 2022 году — 32,8 млрд руб.²⁰⁹, а в 2023 году — 149,5 млрд руб.²¹⁰).

Отсутствие единообразия в договорной практике и в вопросах ответственности частных субъектов за нарушения условий бюджетно-правовых договоров способны привести к различным проблемам в бюджетной деятельности публично-правовых образований, что представляется недопустимым с учетом обеспечивающей роли бюджета для развития публично-правовых образований.

В отечественной юридической науке в качестве одного из инструментов достижения эффективного правового воздействия на общественные отношения, снижения сопутствующих ошибок, а также междисциплинарной оценки рисков, рассматривается юридическое прогнозирование²¹¹, составным элементом механизма которого является правовое моделирование²¹².

²⁰⁵ Подробнее см.: Матузов Н. И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. 2000. № 5. С. 225–244.

²⁰⁶ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2022 № 1451-О; Определение Конституционного Суда РФ от 23.06.2022 № 1479-О; Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2022 № 1702-О; Определение Конституционного Суда РФ от 22.09.2022 № 2101-О // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

²⁰⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2010 № 309-О-О; Определение Конституционного Суда РФ от 29.03.2016 № 705-О; Определение Конституционного Суда РФ от 26.01.2017 № 134-О; Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2018 № 32-П; Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2021 № 2120-О // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

²⁰⁸ См.: Отчет о работе Счетной палаты в 2021 году.

²⁰⁹ См.: Отчет о работе Счетной палаты в 2022 году.

²¹⁰ См.: Отчет о работе Счетной палаты в 2023 году.

²¹¹ См.: Егорова Н. Е., Иванюк О. А. Правовая реальность и юридическое прогнозирование // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 152.

²¹² См.: Тихомиров Ю. А. Юридическое прогнозирование : науч.-практ. пособие. М. : ИЗиСП, 2018. С. 115.

В целях повышения эффективности договорного регулирования бюджетных отношений представляется важным разработать научную правовую модель бюджетно-правового договора, которая может быть использована законодателем для формирования и закрепления нормативных положений в бюджетном законодательстве Российской Федерации, отвечающих интересам субъектов бюджетных правоотношений.

Следует отметить, что проектируемая научная правовая модель бюджетно-правовых договоров не может быть идентичной моделям частноправовых договоров, которые направлены на распределение рисков между равноправными контрагентами (даже если одной из сторон последних выступают публично-правовые образования), поскольку ключевое значение для публичного субъекта при реализации бюджетно-правовых договоров имеет удовлетворение публичных интересов посредством получения конкретного эффекта от предоставления бюджетных средств. Нарушения сторонами бюджетно-правовых договоров принятых обязательств способны привести к неисполнению публично-правовыми образованиями своих конституционных функций в сферах национальной безопасности, здравоохранения, социального обеспечения и пр. При этом возможности применения к отдельным субъектам бюджетного права (в первую очередь, к публично-правовым образованиям в рамках межбюджетных отношений) штрафных санкций существенно ограничены, что предопределяет необходимость формирования правовой модели бюджетно-правового договора, элементы которой будут отражать ее бюджетно-правовую специфику и способствовать предупреждению нарушений заключаемых бюджетно-правовых договоров.

В связи с этим научная правовая модель бюджетно-правового договора должна отражать направленность данного правового средства на эффективное использование бюджетных средств, учитывать риски бюджетной сферы²¹³ и содержать механизмы их минимизации, то есть в конечном счете указанная

²¹³ Подробнее см.: Риски финансовой безопасности : правовой формат. С. 161–176.

правовая модель нацелена на обеспечение финансовой устойчивости²¹⁴ и финансовой безопасности публично-правовых образований.

С другой стороны, учитывая наделение законодателем частных субъектов возможностью заключения бюджетно-правовых договоров, разрабатываемая правовая модель бюджетно-правовых договоров должна способствовать удовлетворению частных интересов, в том числе при оценке добросовестности исполнения ими бюджетно-правовых договоров.

Правовая модель бюджетно-правового договора — это разновидность общенаучной модели в целом и правовой модели в частности.

Основной функцией моделей является познание сложных предметов, явлений или процессов путем построения упрощенных моделей (моделирования) таких предметов, явлений или процессов. Согласно Большой российской энциклопедии моделирование — это «метод исследования объектов познания на их моделях; построение и изучение моделей реально существующих предметов и явлений (органических и неорганических систем, инженерных устройств, разнообразных процессов — физических, химических, биологических, социальных и др.) и конструируемых объектов для определения либо улучшения их характеристик, рационализации способов их построения, управления ими и т. п.»²¹⁵.

Из приведенного определения следует, что ключевым элементом моделирования является модель. Несмотря на то что общепринятого определения термина «модель» в литературе не было выработано, при конструировании дефиниций учеными выделяются следующие существенные признаки моделей: модель как абстрактная копия объекта; отсутствие тождества модели и объекта (они находятся в отношении аналогии) и пр.²¹⁶

²¹⁴ Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации // Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. С. 213–226.

²¹⁵ Большая российская энциклопедия. Т. 20. М., 2012. С. 576.

²¹⁶ Подробнее см.: *Понкин И. В., Лантева А. И.* Методология научных исследований и прикладной аналитики : учебник. 2-е изд., доп. и перераб. М. : Буки Веди, 2021. С. 406; *Черданцев А. Ф.* Логико-языковые феномены в юриспруденции: монография. М. : Норма: Инфра-М, 2012. С. 220.

Общетеоретические подходы к моделированию и признаки формируемых моделей используются в отраслевых науках, в том числе правовой²¹⁷. При этом сфера публичных финансов в целом и бюджетная в частности являются объектами изучения различных наук, применяющих метод моделирования. Так, известны научные труды по математическому и экономическому моделированию в бюджетной сфере²¹⁸.

Термин «правовая модель» применяется в различных документах органов публичной власти²¹⁹, в том числе нормативных²²⁰, а также в практике Конституционного Суда Российской Федерации²²¹, однако содержание данного понятия в указанных документах не раскрывается.

В юридической литературе под «правовой моделью» понимают «прогнозируемый вариант оптимального правового регулирования будущих явлений и процессов, определяющий цели и средства формирования нового правового состояния и позволяющий произвести расчеты связанных с этим реальных результатов»²²². Наличие у бюджетно-правового договора регулятивных свойств позволяет сделать вывод о том, что при рассмотрении термина «правовая модель» в указанном значении бюджетно-правовой договор может выступать в

²¹⁷ См., напр.: *Петрушкин В. А.* Актуальные проблемы правовой модели системы оборота недвижимости : монография / науч. ред. В. В. Витрянский. М. : Статут, 2014; *Салыгин Е. Н.* Моделирование в праве: проблемы и перспективы // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2013. № 3. С. 12–35; *Хаванова И. А.* Правовая модель частичного приостановления действия международных налоговых договоров России // *Финансовое право*. 2023. № 10. С. 20–25 и др.

²¹⁸ См., напр.: *Шаланов Н. В., Злобина С. Л., Шаланова О. Н., Пешкова М. Н., Яковлева А. А.* Математическое моделирование процедуры формирования регионального бюджета // *Прикладная математика и вопросы управления*. 2023. № 4. С. 146–156.

²¹⁹ См., напр.: Публичная декларация целей и задач Министерства юстиции Российской Федерации на 2024 год // Минюст России : сайт. URL: <https://minjust.gov.ru> (дата обращения: 03.05.2024).

²²⁰ См.: Приложение № 15 «Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на поддержку государственных программ формирования современной городской среды субъектов Российской Федерации и г. Байконура и муниципальных программ формирования современной городской среды» к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утв. постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2018. № 3. Ст. 546.

²²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 23.06.2005 № 274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Грант-2000” на нарушение конституционных прав и свобод пунктом “в” статьи 5 Закона Российской Федерации “О налоге на имущество предприятий”» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

²²² *Тихомиров Ю. А.* Правовые модели: природа и свойства // *Правовые модели и реальность : монография* / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2014. С. 11.

качестве одного из ее элементов, оказывающих правовое воздействие на бюджетные отношения.

Следует при этом учитывать, что бюджетно-правовой договор является основанием для возникновения, изменения или прекращения бюджетных правоотношений, то есть юридическим фактом. В научных трудах разделяют юридические факты как явления действительности (события и действия) и их правовое опосредование, то есть отражение законодателем идеальной модели юридического факта в гипотезах правовых норм²²³. Исходя из данного подхода, бюджетно-правовой договор может рассматриваться как реально заключенное соглашение между конкретными лицами, а также в качестве идеальной модели такого соглашения, зафиксированной в нормах бюджетного права.

Реализация юридико-фактической функции бюджетно-правовых договоров возможна исключительно в случае соответствия реальных договоров требованиям к элементам бюджетно-правового договора, заложенным в его нормативной модели, поскольку дефект одного или нескольких элементов может привести к ситуации, при которой действия сторон не будут иметь юридического значения, что окажет негативное влияние на бюджетную деятельность публично-правовых образований. В связи с этим важное значение приобретает правовое регулирование бюджетных отношений, возникающих при заключении и реализации бюджетно-правовых договоров.

Таким образом, представляется возможным определить правовую модель бюджетно-правовых договоров как прогнозируемый вариант оптимального правового регулирования бюджетных отношений, возникающих при заключении и реализации бюджетно-правовых договоров. Другими словами, правовое моделирование бюджетно-правовых договоров заключается в построении теоретической модели.

Близким к правовому моделированию и активно развивающимся явлением современной российской правовой действительности является эксперимент. Однако правовое моделирование бюджетно-правовых договоров как

²²³ См.: Исаков В. Б. Указ. соч.

юридических фактов, закрепленных в бюджетно-правовых нормах, следует отличать от правового эксперимента, который применяется в том числе и в бюджетной сфере. По мнению Ю. А. Тихомирова, правовой эксперимент — это «институт правовой системы, проводимый уполномоченными органами с целью фактической проверки обоснованности правовых моделей и проектируемых форм их использования»²²⁴. Несмотря на отсутствие в законодательных актах каких-либо общих подходов к проведению правовых экспериментов, на практике экспериментальное регулирование осуществляется в формах федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации²²⁵. Правовое моделирование и правовые эксперименты сближает их общая направленность на поиск и установление оптимального правового регулирования. В то же время правовой эксперимент является деятельностью исключительно уполномоченных органов, а к формам его выражения относятся формально-юридические источники права.

Моделирование бюджетно-правовых договоров представляет собой процесс, то есть ряд последовательных стадий:

1) выявление элементов, потенциально подлежащих включению в модель бюджетно-правовых договоров с учетом конвергенции между общеправовым договором и отраслевыми принципами бюджетного права;

2) исследование выявленных элементов на предмет их надлежащего отражения в бюджетно-правовых нормах, регулирующих бюджетно-правовые договоры, доступности соответствующих правил для восприятия правопользователями и правоприменителями, а также удобства их применения на практике;

3) обобщение полученных результатов и объединение элементов бюджетно-правовых договоров в единую модель, а также систематизация правовых норм,

²²⁴ Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски : монография. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2015. С. 86.

²²⁵ Подробнее см.: Поветкина Н. А. Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // Финансовое право. 2020. № 9. С. 21–24; Копина А.А. Налоговые эксперименты // Налоги. 2018. № 19. С. 1–4.

регулирующих бюджетно-правовые договоры в рамках единого правового института.

Вопрос об элементах, образующих в своей совокупности договоры, поднимался в правовой литературе: к указанным элементам предлагается относить²²⁶:

- содержание договоров;
- форму договоров;
- стороны договоров;
- волю сторон договоров.

Выделение данных элементов имеет нормативное основание, поскольку их дефекты могут привести к недействительности или признанию договора незаключенным, в связи с чем соответствующий договор не сможет выполнить свою юридико-фактическую функцию и обеспечить возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

Вместе с тем вопрос о правовых последствиях, наступающих в случае несоответствия заключенного договора его нормативной модели, решается различным образом в отраслях российского права. Так, из п. 1 ст. 432 ГК РФ следует, что для признания гражданско-правового договора заключенным необходимо согласование сторонами всех существенных условий, то есть без такого согласования договор не признается заключенным и не порождает правовые последствия.

Иной подход законодателя прослеживается в положениях Трудового кодекса Российской Федерации²²⁷ (далее — ТК РФ). В ст. 57 ТК РФ предусмотрены сведения и условия, подлежащие обязательному включению в трудовой договор, однако их отсутствие в трудовом договоре не является основанием для признания трудового договора незаключенным или его расторжения, поскольку законодателем допускается восполнение сторонами отсутствующих положений и сведений.

²²⁶ См.: Лузянин Т.Ю. Юридический состав сделок в трудовом праве // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 2. С. 187–215.

²²⁷ См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

Представляется, что дифференциация правовых последствий в случае выявления дефектов элементов правовых договоров осуществляется в законодательстве в соответствии с основными принципами соответствующей отрасли права. С учетом ориентации бюджетного права на достижение публичных интересов в целом финансовой устойчивости и финансовой безопасности публично-правовых образований в частности, и вытекающих из этого отраслевых принципов, в том числе принципа эффективности использования бюджетных средств, дефект любого из элементов бюджетно-правового договора в результате отклонения от нормативной модели должен приводить к невозможности реализации юридико-фактической функции договора.

Таким образом, в качестве элементов бюджетно-правовых договоров как соглашений, в связи с заключением которых возникают, изменяются или прекращаются бюджетные правоотношения, составляющих в совокупности теоретико-правовую модель, далее будут рассмотрены:

- содержание бюджетно-правовых договоров;
- форму бюджетно-правовых договоров;
- стороны бюджетно-правовых договоров;
- волю сторон бюджетно-правовых договоров.

2.2. Содержание как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров

В доктрине российского права вопросы содержания договоров различной отраслевой принадлежности поднимаются в научных трудах, и, согласно наиболее распространенному учению, содержанием договора-сделки являются договорные условия, то есть способ фиксации взаимных прав и обязанностей, в то время как содержание договора-правоотношения составляют права и обязанности

его участников²²⁸. Вместе с тем в научных трудах сформировалось несколько точек зрения относительно того, что именно относится к условиям договоров.

Согласно первой точке зрения, условиями договора являются в том числе императивные правовые нормы²²⁹. Сторонники второй точки зрения полагают, что императивные нормы находятся за рамками договорных условий²³⁰.

Более обоснованной представляется вторая точка зрения, так как императивная норма воздействует на бюджетные отношения непосредственно и независимо от отношения к ней сторон бюджетно-правового договора. Согласно п. 12¹ ст. 78³ БК РФ в случае предоставления субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям на осуществление капитальных вложений в создание и развитие государственных информационных систем при определении федеральными законами государственной корпорации, государственной компании, публично-правовой компании оператором указанных систем, исключительные права на созданные или приобретенные за счет средств федерального бюджета программы для электронных вычислительных машин и иные результаты интеллектуальной деятельности, связанные с созданием и развитием соответствующих государственных информационных систем, на технические средства, предназначенные для обработки информации, содержащейся в государственных информационных системах, в том числе программно-технические средства и средства защиты информации, приобретенные за счет средств федерального бюджета, а также права использования указанных программ, иных результатов интеллектуальной деятельности, технических средств принадлежат Российской Федерации.

Из данного положения следует, что стороны соответствующего бюджетно-правового договора не имеют возможности своим соглашением предусмотреть, что на программы для электронных вычислительных машин и иные результаты интеллектуальной деятельности право собственности возникает у каких-либо иных лиц. Соответственно, указанное нормативное положение не требует своей

²²⁸ См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Указ. соч. С. 296.

²²⁹ См.: Иоффе О. С. Указ. соч. С. 29.

²³⁰ См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Указ. соч. С. 301.

фиксации в бюджетно-правовом договоре и не трансформируется в договорные условия.

В действующих в настоящее время правовых нормах в качестве противоправного деяния рассматривается как нарушение условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (подп. 3 п. 1 ст. 306¹ БК РФ), так и нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 15.15.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях²³¹ (далее — КоАП РФ)), бюджетных инвестиций (ст. 15.15.4 КоАП РФ) и субсидий (п. 3¹ ст. 78 БК РФ и ст. 15.15.5 КоАП РФ). В связи с этим видится необходимым установить соотношение между условиями бюджетно-правовых договоров и условиями предоставления бюджетных средств в соответствии с такими договорами.

В судебной практике сформирован подход, согласно которому условия предоставления субсидий — это критерии предоставления уполномоченными органами субсидий, установленные в нормативных правовых актах²³², в связи с чем в круг договорных условий они не входят и должны рассматриваться в качестве прав и обязанностей субъектов договорного бюджетного правоотношения.

Анализ бюджетно-правовых нормативных актов показывает, что в настоящее время применяется несколько вариантов воздействия законодателя на условия бюджетно-правовых договоров.

Во-первых, значительная часть договорных условий отдельных бюджетно-правовых договоров предусматривается в соответствующих типовых формах. При этом для некоторых бюджетно-правовых договоров указание на необходимость использования типовой формы предусмотрено в БК РФ (например, в п. 6 ст. 78¹

²³¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

²³² См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.09.2023 № Ф05-22125/2023 по делу № А40-298734/2022 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.02.2024), Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.05.2023 № Ф03-1645/2023 по делу № А24-1099/2022 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.02.2024).

БК РФ), для других — в подзаконных актах²³³, для третьих предусматривается только примерная форма²³⁴, а в отношении некоторых бюджетно-правовых договоров никаких нормативных требований не установлено (например, для соглашения о передаче полномочий финансового органа городского, сельского поселения финансовому органу муниципального района, предусмотренного абзацем третьим п. 2 ст. 154 БК РФ). Исследование регулирования бюджетных отношений по предоставлению бюджетных средств, содержание которого формируется совокупностью положений БК РФ, нормативных правовых актов, устанавливающих порядок предоставления бюджетных средств, а также типовыми формами, показывает, что соответствующими бюджетно-правовыми нормами формируется полный объем договорных условий, в том числе размер предоставляемых бюджетных средств, на что обращалось внимание Конституционным Судом Российской Федерации²³⁵, в связи с чем такие договоры заключаются путем принятия получателем средств из бюджета его условий в целом.

Во-вторых, отдельные условия бюджетно-правовых договоров прямо формулируются законодателем. Например, абзацем вторым п. 3 ст. 80 БК РФ установлено, что обязательным условием, включаемым в договоры о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, является запрет приобретения за счет полученных средств иностранной валюты, за исключением операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации при закупке (поставке) высокотехнологичного импортного оборудования, сырья и комплектующих изделий, а также связанных с достижением целей предоставления бюджетных инвестиций иных операций,

²³³ Например, в Правилах формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.09.2014 № 999.

²³⁴ Например, примерная форма соглашения о применении режима первоочередных расходов при исполнении расходных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) Управлением Федерального казначейства была направлена в качестве приложения к письму Минфина России № 06-09-09/40607, Казначейства России № 07-04-05/05-10834 от 04.05.2022 «О реализации положений постановлений Правительства Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

²³⁵ См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 23.06.2022 № 1479-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Белозеровой Галины Васильевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 9 Положения о предоставлении субсидий на реализацию мероприятий по достижению производства одного миллиона тонн молока в Удмуртской Республике» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

определенных решениями Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, местной администрации муниципального образования.

В контексте данного утверждения вызывает интерес вопрос о действительности бюджетно-правового договора в том случае, если в нем отсутствует положение, которое подлежит включению в него на основании закона. Так, согласно п. 5¹ ст. 78 БК РФ при предоставлении субсидий юридическим лицам обязательным условием их предоставления, включаемым в договоры (соглашения) о предоставлении субсидий на финансовое обеспечение затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг и (или) в нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие их предоставление, является запрет приобретения за счет полученных средств иностранной валюты, за исключением операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации при закупке (поставке) высокотехнологичного импортного оборудования, сырья и комплектующих изделий, а также связанных с достижением результатов предоставления этих средств иных операций, определенных нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, регулирующими предоставление субсидий указанным юридическим лицам.

В судебной практике в настоящее время прослеживается подход, согласно которому отсутствие данного условия в бюджетно-правовом договоре о предоставлении субсидии не приводит к недействительности договора, а свидетельствует о наличии в действиях должностных лиц органа публичной власти, ответственного за заключение договора, признаков предусмотренного ч. 1 ст. 15.15.5 «Нарушение условий предоставления субсидий» КоАП РФ административного правонарушения²³⁶. Вместе с тем данный подход представляется дискуссионным, поскольку положения БК РФ предусматривают

²³⁶ См., напр.: постановление Верховного суда Республики Северная Осетия-Алания от 27.02.2018 № 4а-60/2018 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

обязательное включение соответствующего запрета в бюджетно-правовой договор, то есть законодателем данное условие рассматривается в качестве обязательного (существенного).

В-третьих, в источниках бюджетного права в отдельных случаях содержится общий перечень условий, составляющих конструкцию бюджетно-правового договора, а моделирование конкретного договорного отношения осуществляется сторонами в согласительном порядке. Так, порядок заключения Минфином России с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации регулируется Правилами заключения соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации²³⁷. Как следует из п. 4 указанных Правил высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации представляет в Минфин России подписанное им соглашение, в котором содержатся обязательства, предусмотренные перечнем, утвержденным указанным постановлением. Согласно п. 5 Правил по результатам рассмотрения соглашения уполномоченное лицо Минфина России в течение 10 рабочих дней подписывает его либо направляет замечания по соглашению, что позволяет сделать вывод о согласительном порядке формулирования условий, содержащихся в бюджетно-правовом договоре.

Таким образом, содержание бюджетно-правовых договоров образуют условия, которые либо прямо сформулированы в источниках бюджетного права, либо подлежат согласованию сторонами, исходя из общей конструкции, установленной законодателем для соответствующего вида бюджетно-правового договора, либо условия, которые стороны считают необходимыми для заключения конкретного договора.

При этом основное значение для всех бюджетно-правовых договоров имеют условия о предмете, поскольку данные условия позволяют разграничить

²³⁷ См.: постановление Правительства РФ от 31.12.2019 № 1951 «Об утверждении Правил заключения соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации, формы указанного соглашения и перечня обязательств субъекта Российской Федерации, подлежащих включению в указанное соглашение» // СЗ РФ. 2020. № 2. Ст. 193.

бюджетно-правовые договоры между собой и договорами иной отраслевой принадлежности.

По мнению Ю. А. Тихомирова, предметом договора в публичном праве являются вопросы властвования, управления и саморегулирования²³⁸. Учитывая одновременно и имущественную, и управленческую составляющие бюджетного права, для целей настоящего диссертационного исследования интерес вызывает изучение подходов к определению предмета как частноправовых, так и административно-правовых договоров.

А. П. Корнев и А. А. Абдурахманов полагают, что предметом административного соглашения является «совершение управленческих либо организационных действий»²³⁹. А. В. Егоров отмечает, что предметом гражданско-правового договора являются действия будущих сторон, которые им необходимо согласовать для возникновения обязательства²⁴⁰. В литературе встречаются и иные точки зрения. Например, С. Ю. Морозов и С. Н. Мызров предлагают понимать под предметом гражданско-правового договора объекты гражданских прав, относительно которых заключается договор²⁴¹. Перенесение данного предложения на определение предмета бюджетно-правового договора показывает, что их разграничение в зависимости от предмета является затруднительным, поскольку соответствующими объектами, как правило, будут выступать бюджетные средства. В связи с этим предмет бюджетно-правового договора следует отличать от объекта бюджетного правоотношения, то есть того материального блага, на которое направлена активность участников правоотношений.

В теории финансового права к предмету финансовых публичных договоров относят как «отношения, возникающие в связи с движением публичных

²³⁸ См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. С. 183–184.

²³⁹ Корнев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 86.

²⁴⁰ Егоров А. В. Предмет договора комиссии // Актуальные проблемы гражданского права : сб. ст. Вып. 5 / под ред. В. В. Витрянского. М. : Статут, 2002. С. 90.

²⁴¹ См.: Морозов С. Ю., Мызров С. Н. О предмете договора в рамках Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации // Цивилист. 2011. № 1. С. 61.

денежных средств»²⁴², так и «действия сторон договора по поводу образования, перераспределения и использования объектов финансовых правоотношений»²⁴³.

При этом общественные отношения, возникающие в связи с движением публичных денежных средств, регулируются в первую очередь нормами финансового права. Учитывая индивидуально-определенный характер договорных положений, представляется, что применительно к договорному регулированию корректнее рассматривать в качестве предмета действия конкретных лиц, принявших на себя обязанности поступать тем или иным образом. В связи с этим предметом бюджетно-правовых договоров являются действия его сторон в процессе образования, распределения и использования бюджетных средств.

Поскольку согласование предмета бюджетно-правового договора порождает возникновение бюджетного обязательства, целесообразно исследовать в отдельности предметы бюджетно-правовых договоров, из которых возникают обязательства по передаче бюджетных средств, и бюджетно-правовых договоров, из которых возникают обязательства неимущественного характера.

Из п. 1 ст. 78 БК РФ следует, что субсидии частным субъектам предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, работ или услуг.

Согласно п. 1.1 Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам²⁴⁴ предметом данного соглашения (договора) является предоставление получателю из федерального бюджета субсидии или гранта в форме субсидии или субсидии в виде имущественного вноса в целях, указанных в п. 1.1.1–1.1.5 (достижение результатов федерального проекта или государственной программы,

²⁴² Веремеева О. В. О специфике публичных договоров в финансовом праве: некоторые вопросы теории и практики // Финансовое право. 2019. № 6. С. 13–16.

²⁴³ Горлова Е. Н. Публичный договор в финансовом праве : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14. М., 2010. С. 75.

²⁴⁴ Утверждена приказом Минфина России от 30.11.2021 № 199н.

финансовое обеспечение или возмещение затрат, возмещение недополученных доходов, денежного поощрения за достигнутые результаты). Подобная формулировка условия о предмете бюджетно-правовых договоров о предоставлении субсидий может привести на практике к ряду проблем. Во-первых, анализ приведенных бюджетно-правовых нормативных актов показывает, что в них устанавливается схожее регулирование для субсидий, имеющих различную правовую природу. Если субсидии на финансовое обеспечение (возмещение) затрат предполагают принятие сторонами договора встречных обязательств (предоставление бюджетных средств в обмен на достижение определенного результата), то субсидии на возмещение недополученных доходов имеют внедоговорную компенсационную природу, поскольку ее получатель не получил доход, на который он мог бы рассчитывать, в связи с установлением органами публичной власти цен или каких-либо льгот на получение товаров, работ или услуг, то есть в связи ограничением конституционной гарантии свободы предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации).

Из обстоятельств арбитражного дела № А40-287163/21²⁴⁵ следует, что между публичным акционерным обществом «Институт электронных управляющих машин им. И. С. Брука» и Минпромторгом России был заключен бюджетно-правовой договор о предоставлении субсидии на возмещение части затрат на создание научно-технического задела по разработке базовых технологий производства приоритетных электронных компонентов и радиоэлектронной аппаратуры. Из предмета рассматриваемого договора следует, что Минпромторг России предоставляет организации субсидию из федерального бюджета, а организация обязуется реализовать комплексный проект «Масштабируемая серверная система на базе микропроцессора Эльбрус-8С для создания центров обработки данных и суперЭВМ петафлопсной производительности» (комплексный проект) в соответствии с планом-графиком реализации

²⁴⁵ См.: постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.02.2023 № Ф05-27936/2022 по делу № А40-287163/2021 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 18.08.2024).

комплексного проекта, включенным в показатели (индикаторы) эффективности реализации комплексного проекта, а также достичь значений показателей (индикаторов) эффективности реализации комплексного проекта согласно приложению № 1 к договору.

Соответственно, в указанном деле предоставлении со стороны публичного субъекта бюджетных средств на основании бюджетно-правового договора корреспондировало обязательство получателя субсидии создать требуемую серверную систему согласно установленным срокам, готовую к эксплуатации и распоряжению ею. При этом права собственности на данную систему в связи с предоставлением субсидии у Российской Федерации не возникает, в связи с чем при потребности государства в использовании соответствующей системы ее приобретение осуществляется на основании государственных контрактов. Так, из судебных решений по данному делу следует, что для приобретения системы МВД России запросило у получателя субсидии коммерческое предложение по поставке 34 000 серверов на базе микропроцессора «Эльбрус-8С» в период с 01.12.2017 по 01.12.2020.

Единая модель регулирования предоставления субсидий, имеющих различную природу, приводит к значительному количеству споров, из обстоятельств которых следует, что частное лицо понесло убытки из-за предоставления льгот потребителям, однако в компенсации соответствующих затрат ему было отказано из-за исчерпания лимитов бюджетных обязательств у публичного субъекта. Например, в рамках дела № А40-177621/2017 Верховным Судом Российской Федерации было установлено²⁴⁶, что открытое акционерное общество «Аэропорты местных воздушных линий Бурятии» в 2016 году общество оказало услуги по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов ряду пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги на общую сумму 3 524 585 рублей 09 копеек. На основании п. 3 ст. 69

²⁴⁶ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 31.01.2019 № 305-ЭС18-17266 по делу № А40-177621/2017 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.02.2024).

Воздушного кодекса Российской Федерации²⁴⁷ и действовавших в соответствующий период Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги²⁴⁸ недополученные хозяйствующими субъектами доходы подлежали возмещению за счет средств федерального бюджета.

Однако открытому акционерному обществу «Аэропорты местных воздушных линий Бурятии» было отказано в предоставлении субсидии по причине исчерпания предусмотренных на эти цели лимитов бюджетных обязательств.

При рассмотрении данного дела Верховный Суд Российской Федерации разграничил предоставляемые в соответствии со ст. 78 БК РФ субсидии на два вида: стимулирующего характера, которые предоставляются в зависимости от усмотрения публично-правовых образований, в связи с чем их получатели не вправе требовать их выплаты при отсутствии бюджетных средств, и компенсационные субсидии, обязательность предоставления которых установлена законодательством, а право на их получение в случае его нарушения подлежит судебной защите.

Обращает на себя внимание, что оба вида субсидии предоставляются на основании соглашения. Исключений из этого не предусматривали ни ранее действовавшие общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ,

²⁴⁷ См.: Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

²⁴⁸ См.: постановление Правительства РФ от 25.01.2013 № 37 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги»// СЗ РФ. 2013. № 5. Ст. 381. (Документ утратил силу.)

услуг²⁴⁹, ни действующие с 1 января 2024 года Правила предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг.

Вместе с тем установление льгот, регулируемых цен и пр. осуществляется государством в одностороннем порядке в нормативных правовых актах, в связи с чем рассматриваемая субсидия по своей сути является возмещением убытков, причиненных частным субъектам в рамках правомерной деятельности органов публичной власти. То есть предоставление субсидии на возмещение недополученных доходов не является по своей природе соглашением. Данный вывод подтверждается практикой заключения указанных договоров. Например, при вынесении кассационного определения № 88а-143/2023²⁵⁰ Второй кассационный суд общей юрисдикции исследовал договор о предоставлении субсидии муниципальному унитарному предприятию, поставлявшему населению услуги по льготным тарифам, в качестве наименования которого было указано: «Договор на возмещение убытков, возникающих в связи с установлением регулирующим органом области льготных тарифов».

Во-вторых, отсутствие указания в предмете бюджетно-правового договора о предоставлении субсидии на встречные обязательства ее получателей приводят к тому, что при разрешении споров суды оценивают целевое использование субсидии, а не достижение конкретных результатов.

Так, при рассмотрении материалов дела № А40-298734/2022²⁵¹ арбитражные суды установили, что между Минпромторгом России и АО «Бецема» было заключено соглашение о предоставлении субсидии на производство и реализацию

²⁴⁹ См.: постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1492 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6069. (Документ утратил силу.)

²⁵⁰ См.: Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 18.01.2023 № 88а-143/2023 // // ГАС «Правосудие» (дата обращения: 10.02.2024).

²⁵¹ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.09.2023 № Ф05-22125/2023 по делу № А40-298734/2022.

потребителям пилотных партий средств производства. Минпромторг России обратился с заявлением о взыскании бюджетных средств с получателя субсидии в связи с недостижением им показателей результативности. Учитывая, что на исполнение договоров получателя субсидии со своими контрагентами существенное влияние оказала пандемия, вызванная COVID-19, и закрытие границ, суды пришли к выводу, что определяющее значение имеет тот факт, что получатель субсидии «предпринял все возможные меры по исполнению условий заключенного соглашения и обеспечил целевое использование полученной субсидии, исполнил основную и существенную часть обязательств».

Таким образом, вынося решение по данному делу, арбитражные суды полагали, что приоритетом обладает факт совершения получателем субсидии действий, направленных на достижение результата (целевое использование субсидии). Вместе с тем подобный вывод является дискуссионным, поскольку возлагает на публично-правовые образования риск недостижения необходимого им полезного публично-значимого результата, в то время как в данном случае публично-правовые образования не выступают в качестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на свой страх и риск, а их действия не направлены на получение выгод.

С учетом изложенного предметом бюджетно-правового договора о предоставлении субсидий являются передача публично-правовым образованием бюджетных средств с одной стороны, а с другой — достижение конкретного и измеримого результата ее получателем.

Исследование бюджетно-правовых договоров, из которых возникают обязательства неимущественного характера, показывает, что совершаемые сторонами действия тесно связаны с их бюджетно-правовым статусом. Например, согласно п. 10¹ ст. 161 БК РФ казенное учреждение по согласованию с главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого оно находится, на основании договора (соглашения) вправе передать иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии) полномочия по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности. Из

разъяснений Минфина России, касающихся содержания данного договора²⁵², остается неясным его предмет, однако употребление законодателем понятия «передача полномочий» позволяет сделать вывод о том, что при реализации данного бюджетно-правового договора осуществляется трансформация бюджетно-правового статуса казенного учреждения путем передачи обязанности по ведению бюджетного учета иному учреждению, которое несет за ее выполнение соответствующую ответственность.

Таким образом, основываясь на общетеоретических подходах к идентификации содержания договоров, представляется возможным сделать вывод о том, что содержанием бюджетно-правовых договоров являются условия, которые либо прямо сформулированы в источниках бюджетного права, либо подлежат согласованию сторонами, исходя из общей конструкции, установленной законодателем для соответствующего вида бюджетно-правового договора, либо условия, которые сами стороны считают необходимыми для заключения конкретного договора.

В настоящее время в нормах бюджетного права отсутствует системно, нормативно закреплённое изложение условий бюджетно-правовых договоров, в том числе законодателем не определены условия, отсутствие соглашения относительно которых порочит бюджетно-правовой договор в целом и влечет признание его недействительным. Как думается, квалифицирующее значение имеют условия о предмете бюджетно-правовых договоров, которые позволяют разделить бюджетно-правовые договоры на отдельные виды и отграничить данную категорию от правовых договоров, имеющих иную отраслевую принадлежность.

С учетом изложенного, в правовой модели бюджетно-правовых договоров в части их содержания должны закрепляться: 1) предмет бюджетно-правового договора; 2) условия, сформулированные законодателем в источниках бюджетного права; 3) условия, подлежащие обязательному согласованию

²⁵² См., напр.: письмо Минфина России от 18.01.2017 № 02-08-05/1949 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

сторонами на основании норм бюджетного права; 4) право (дозволение) для сторон в отдельных случаях формулировать условия договора самостоятельно.

2.3. Форма как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров

Содержание бюджетно-правовых договоров находится в тесной связи с их формой.

В общефилософском смысле форма определяется как способ организации и существования содержания. Соотношение формы и содержания между собой характеризуется их единством, взаимообусловленностью, при этом первоочередное значение учеными придается содержанию, поскольку именно оно предопределяет способ своей организации и выражения²⁵³. Основываясь на философском понимании указанной категории, форму бюджетно-правовых договоров представляется возможным рассматривать в качестве способа организации и существования содержания бюджетно-правовых договоров.

В нормативных правовых актах, регулирующих порядок заключения, изменения, расторжения бюджетно-правовых договоров и согласование их условий, получила распространение практика утверждения форм бюджетно-правовых договоров²⁵⁴, а также их типовых²⁵⁵ и примерных форм²⁵⁶. Анализ содержания указанных правовых документов показывает, что термин «форма» употребляется органами публичной власти в ином значении, поскольку в данных нормативных правовых и разъяснительных актах устанавливается (предлагается) идеальный образ соответствующего вида бюджетно-правового договора, то есть его содержание. При этом формы и типовые формы утверждаются нормативными

²⁵³ См.: Спиркин А. Г. Философия : учебник. М. : Гардарики, 2006. С. 277.

²⁵⁴ Например, Форма соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства РФ от 31.12.2019 № 1951.

²⁵⁵ См.: приказ Минфина России от 30.11.2021 № 199н; приказ Минфина России от 07.11.2018 № 224н; приказ Минфина России от 14.12.2018 № 269н; приказ Минфина России от 14.12.2018 № 270н.

²⁵⁶ Например, примерная форма соглашения о применении режима первоочередных расходов при исполнении расходных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) Управлением Федерального казначейства была направлена в качестве приложения к письму Минфина России № 06-09-09/40607, Казначейства России № 07-04-05/05-10834 от 04.05.2022 «О реализации положений постановлений Правительства Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

правовыми актами, в связи с чем установленные ими требования распространяются на все заключаемые бюджетно-правовые договоры данного вида и являются обязательными для применения, а примерные формы выступают в качестве рекомендации для сторон и применяются по их усмотрению.

Из нормативных правовых актов Минфина России, которыми утверждены типовые формы бюджетно-правовых договоров, следует, что бюджетно-правовые договоры составляются в электронной форме и по общему правилу подписываются усиленными квалифицированными электронными подписями лиц, уполномоченных на заключение таких договоров, в ГИИС «Электронный бюджет». Исключение составляют отдельные гранты в форме субсидий, правилами предоставления которых может быть установлено, что бюджетно-правовой договор подписывается получателем указанного гранта простой электронной подписью, подтвержденной учетной записью физического лица в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». Также в случае содержания в бюджетно-правовом договоре сведений, составляющих государственную и иную охраняемую тайну, составление и подписание договоров осуществляется на бумажном носителе.

С другой стороны, для отдельных разновидностей бюджетно-правовых договоров БК РФ устанавливаются лишь нормы о возможности их заключения и какие-либо требования к форме не предусматриваются. Так, согласно абзацу третьему п. 2 ст. 154 БК РФ отдельные бюджетные полномочия финансового органа городского, сельского поселения могут осуществляться финансовым органом муниципального района на основе соглашения между местной администрацией городского, сельского поселения и местной администрацией муниципального района. В иных нормах БК РФ какого-либо дополнительного регулирования возникающих из заключения указанного бюджетно-правового договора правоотношений не содержится. Требования к форме рассматриваемого

вида бюджетно-правовых договоров не устанавливаются и в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Например, в п. 5 ст. 8 Закона Белгородской области от 16.11.2007 № 162 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области»²⁵⁷ и Положении о бюджетном процессе в муниципальном образовании — Алексеевское сельское поселение Сараевского муниципального района Рязанской области, утв. решением Совета депутатов муниципального образования — Алексеевское сельское поселение Сараевского муниципального района Рязанской области от 05.09.2022 № 162²⁵⁸, содержатся нормы, идентичные рассмотренному положению БК РФ.

Таким образом, в положениях актов бюджетного законодательства отсутствует системное регулирование в части закрепления требуемой формы бюджетно-правовых договоров.

Исследование доктринальной литературы по договорному праву показывает, что учеными выделяются договоры в устной и письменной формах, а договоры в письменной форме разделяются на совершаемые в простой или в нотариальной форме²⁵⁹. Анализируя эволюцию значения формы договоров, К. П. Победоносцев отметил, что если первоначально форма выступала в качестве доказательства совершения соглашения, то с развитием законодательства и усложнением сделок соблюдение установленной формы является критерием оценки действительности соглашения²⁶⁰.

Определение надлежащей формы выражения достигнутого субъектами бюджетного права соглашения о возникновении, изменении или прекращении бюджетных правоотношений находится в тесной связи с особенностями публично-правового регулирования в целом и бюджетно-правового регулирования в частности, а также вытекающих из последнего принципов построения бюджетной системы.

²⁵⁷ См.: Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2007. № 116.

²⁵⁸ См.: Информационный бюллетень муниципального образования — Алексеевское сельское поселение Сараевского муниципального района. 2022. № 15.

²⁵⁹ См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Указ. соч. С. 343.

²⁶⁰ См.: Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Ч. 3 : Договоры и обязательства. М. : Статут, 2003. С. 53.

Данные особенности проявляются в следующих специфических чертах формы бюджетно-правовых договоров.

Во-первых, разрешительный режим правового регулирования бюджетных отношений предполагает, что стороны бюджетно-правового договора не вправе отступать от предписанной в бюджетно-правовых нормативных актах формы. Учитывая, что в источниках бюджетного права отсутствуют требования к форме отдельных бюджетно-правовых договоров, видится необходимым закрепление в положениях БК РФ: общих требований к форме бюджетно-правовых договоров и правовых последствий, наступающих в случае ее несоблюдения.

Во-вторых, расходы, связанные с реализацией бюджетно-правовых договоров, подлежат отражению в полном объеме в составе расходов соответствующего бюджета бюджетной системы в силу принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ), а сведения о ходе их исполнения должны быть доступны для граждан (принцип прозрачности (открытости), ст. 36 БК РФ). Иными словами, сведения о фактах заключения субъектами бюджетного права бюджетно-правовых договоров должны быть доступны заинтересованным лицам.

В связи с этим представляется, что бюджетно-правовые договоры не могут заключаться в устной форме. Вместе с тем к письменной форме договоров в договорной практике относится не только единый документ, подписанный сторонами, но и волеизъявления сторон, выраженные в виде обмена письмами (в том числе электронными), телеграммами, факсами и пр., в связи с чем необходимо рассмотреть процедуру заключения бюджетно-правовых договоров.

Анализ актов бюджетного законодательства Российской Федерации показывает, что наибольшей регламентации подвергнуты бюджетно-правовые договоры о предоставлении бюджетных средств. Так, из п. 9 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, п. 10 Правил предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам,

индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, а также из Типовых форм договоров (соглашений), утвержденных Минфином России, следует, что бюджетно-правовые договоры о предоставлении бюджетных средств составляются в виде единого письменного документа. Данный документ по общему правилу формируется в электронной форме в ГИИС «Электронный бюджет», за исключением случаев содержания в нем сведений, относящихся к государственной или иной охраняемой законом тайне, или заключения договора с физическим лицом.

Вывод о том, что бюджетно-правовые договоры о предоставлении бюджетных средств заключаются в форме единого документа, подтверждается также сформированной позицией арбитражных судов, согласно которой Правила предоставления субсидий не являются по своей правовой природе публичной офертой²⁶¹, в связи с чем договорные бюджетные правоотношения возникают с момента подписания договора сторонами.

Для отдельных разновидностей бюджетно-правовых договоров необходимость их заключения в виде единого документа не следует из бюджетно-правовых норм. Так, в соответствии с абзацем третьим п. 2 ст. 154 БК РФ на основании соглашения между местной администрацией городского, сельского поселения и местной администрацией муниципального района отдельные бюджетные полномочия финансового органа городского, сельского поселения могут осуществляться финансовым органом муниципального района. При этом в нормах бюджетного права отсутствуют какие-либо требования к форме данного соглашения.

На практике указанные соглашения составляются и заключаются в форме единого письменного документа, подписанного сторонами, что подтверждается, например, соглашениями между органами местного самоуправления поселения и

²⁶¹ См.: постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.05.2022 № Ф03-834/2022 по делу № А24-5512/2020 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 05.02.2024), постановление Арбитражного суда Центрального округа от 10.06.2022 № Ф10-1853/2022 по делу № А83-18057/2018 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 05.02.2024), постановление Арбитражного суда Центрального округа от 06.03.2024 № Ф10-6903/2023 по делу № А84-2658/2023 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 05.02.2024).

муниципального района о передаче полномочий по составлению проекта бюджета, исполнению бюджета и осуществлению контроля за его исполнением за 2023 год, опубликованными на официальном веб-сайте в сети Интернет муниципального образования «Братский район»²⁶².

С учетом изложенного представляется, что в рамках бюджетной деятельности в настоящее время сформировалась устойчивая практика оформления бюджетно-правовых договоров в виде единых письменных документов, составленных в том числе в электронной форме, подписанных сторонами.

Письменная форма бюджетно-правовых договоров предполагает, что по своей природе они являются письменными правовыми документами, к которым предъявляются соответствующие требования. В литературе выделяются следующие юридико-технические элементы договоров:

- реквизиты (наименование, дата и место заключения и т. п.);
- содержание (преамбула, содержащая сведения о сторонах договора, их правовом статусе, полномочиях, целях заключения договора, подписантах соответствующего договора; основная часть, содержащая условия договора, в том числе предмет, заключительные положения, а также приложения)²⁶³.

Анализ типовых форм договоров (соглашений) показывает, что данные элементы применяются и в практике договорного регулирования бюджетных отношений. Например, Типовая форма соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации²⁶⁴ в преамбуле заключаемого в соответствии с ней бюджетно-правового договора требует фиксации даты заключения соглашения, его регистрационного номера, сведений о сторонах и лицах, действующих от их имени, документах, подтверждающих полномочия указанных лиц, а в содержании предусматривается девять разделов:

- предмет соглашения;

²⁶² См.: Муниципальное образование «Братский район» : сайт. URL: <https://bratsk-raion.ru/левое-меню/соглашения/соглашения-о-передаче-полномочий/соглашения-о-пчп-пос/соглашения-между-органами-местного-с-3/> (дата обращения: 01.04.2024).

²⁶³ См.: Юридическая техника : учебник / под ред. В. М. Баранова. М. : Проспект, 2021. С. 588–589.

²⁶⁴ Утверждена приказом Минфина России от 14.12.2018 № 269н.

– финансовое обеспечение расходных обязательств, в целях финансирования которых предоставляется субсидия;

- порядок, условия предоставления и сроки перечисления субсидии;
- взаимодействие сторон;
- ответственность сторон;
- иные условия;
- заключительные положения;
- платежные реквизиты сторон;
- подписи сторон.

Учитывая, что бюджетно-правовые договоры составляются в форме единого письменного документа, обладающего специальными атрибутами, представляется необходимым рассмотреть вопрос о правовых последствиях, наступающих при нарушении сторонами установленных требований.

В актах бюджетного законодательства Российской Федерации не содержится каких-либо санкций в случае нарушения сторонами требований к форме и атрибутам бюджетно-правовых договоров. Как думается, нарушение письменной формы договора или отсутствие необходимых атрибутов должно влечь за собой недействительность бюджетно-правового договора в связи с его несоответствием установленным требованиям.

Таким образом, несмотря на отсутствие в бюджетном законодательстве РФ единых требований к форме бюджетно-правовых договоров, в рамках бюджетной деятельности публично-правовых образований сформирована практика заключения бюджетно-правовых договоров в виде единых документов, подписанных сторонами, в том числе в виде электронных документов, что на практике признается надлежащим способом внешнего выражения достигнутого субъектами бюджетных правоотношений соглашения.

Вместе с тем в действующей правовой модели бюджетно-правовых договоров отсутствует системность регулирования формы данных соглашений. В связи с этим представляется, что дальнейшее развитие правовой модели бюджетно-правовых договоров в части их содержания требует закрепления в

законе унифицированных подходов к необходимой форме бюджетно-правовых договоров, случаях их заключения в электронном виде и, наоборот, на бумажном носителе, составе требуемых атрибутов, а также правовых последствий, наступающих при несоблюдении сторонами установленных требований.

2.4. Стороны как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров

Выражение достигнутого соглашения о возникновении, изменении или прекращении бюджетных правоотношений вовне является волевыми действиями определенной группы лиц, которая в своей совокупности образует категорию сторон бюджетно-правовых договоров. Для совершения данных действий лица должны обладать бюджетной правосубъектностью, то есть выступать в качестве субъектов бюджетного права.

В БК РФ отсутствует легальное определение понятия «субъект бюджетного права», это понятие является доктринальным. В то же время законодателем в ст. 152 БК РФ перечисляются участники бюджетного процесса, однако содержание понятия «участник бюджетного процесса» и его соотношение с понятием «субъект бюджетного права» также не раскрывается.

В финансово-правовой науке разработка подходов к определению субъектов бюджетного права и субъектов бюджетных правоотношений была предпринята еще представителями советской школы финансового права и продолжена современными исследователями²⁶⁵. Н. И. Химичева отмечала, что любой субъект бюджетного правоотношения²⁶⁶ обладает как минимум одним из следующих признаков: «Каждый из них либо принимает участие в распределении доходов и расходов между бюджетами, либо участвует в качестве стороны на одной из стадий бюджетного процесса (составление, утверждение, исполнение, а также

²⁶⁵ См., напр.: *Поветкина Н. А.* Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы. С. 20–23; *Леднева Ю. В.* Субъекты бюджетного права: трансформация правового статуса на современном этапе развития общества и государства // *Финансовое право*. 2021. № 4. С. 30–34; *Пауль А. Г.* К вопросу о субъектах бюджетного права // *Финансовое право*. 2013. № 6. С. 14–18.

²⁶⁶ Категория «субъект бюджетного права» характеризует потенциальных участников бюджетных правоотношений, а категория «субъект бюджетных правоотношений» — реальных участников.

составление и рассмотрение отчетов об исполнении бюджетов), либо, наконец, связан с бюджетом по линии получения из него соответствующей суммы денежных средств в форме бюджетного финансирования»²⁶⁷. В соответствии с данным подходом к кругу субъектов бюджетного права в литературе советского периода относились Союз ССР, Союзные республики, иные административно-территориальные единицы, а также государственные органы и органы общественных организаций²⁶⁸.

Коренная трансформация экономической системы в начале 90-х годов и современные тенденции развития бюджетной деятельности²⁶⁹ способствовали возобновлению научной дискуссии по данному вопросу, в связи с чем к настоящему моменту сформированы «узкий» и «широкий» подходы. Так, представители первого подхода полагают, что в настоящее время к субъектам бюджетного права относятся только публично-правовые образования, государственные (муниципальные) органы и казенные учреждения²⁷⁰. Согласно второй точке зрения, в перечень субъектов бюджетного права помимо указанных ранее лиц и образований включаются также частные субъекты (юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица)²⁷¹.

Следует отметить, что оба подхода к определению субъектов бюджетного права имеют под собой легальное основание, что рассматривается теоретиками права в качестве одного из признаков категории «субъект права». С. С. Алексеев отмечал, что «субъекты права — это такие лица, которые приобрели свойство субъекта права *в силу норм права*»²⁷². В связи с этим именно нормы бюджетного права, выраженные в соответствующих источниках (в первую очередь в БК РФ)

²⁶⁷ Химичева Н. И. Указ. соч. С. 16.

²⁶⁸ См.: Пискотин М. И. Указ. соч. С. 52.

²⁶⁹ Подробнее см.: Кучеров И. И., Поветкина Н. А., Журавлева О. О., Хаванова И. А., Борисенко Е. А. Финансовое законодательство // Научные концепции развития российского законодательства : монография / Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров, В. Р. Авхадеев и др. ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. 8-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2024. С. 143.

²⁷⁰ См., напр.: Леднева Ю. В. Субъекты бюджетного права: трансформация правового статуса на современном этапе развития общества и государства. С. 30–34; Пауль А. Г. Указ. соч.

²⁷¹ См.: Болтинова О. В. Бюджетное право. С. 110; Бюджетное право : учебник / под ред. И. А. Цинделиани.

²⁷² Алексеев С. С. Собрание сочинений. Т. 3. С. 271.

создают нормативную основу, наделяют лиц соответствующей специальной бюджетной правосубъектностью²⁷³.

Вместе с тем одной из тенденций трансформации бюджетного законодательства является расширение сферы участия частных лиц в бюджетном процессе, что получает отражение и в нормах бюджетного права. Так, Федеральным законом от 29.11.2021 № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году»²⁷⁴ ст. 28 БК РФ была дополнена еще одним принципом бюджетной системы — принципом участия граждан в бюджетном процессе, а Федеральным законом от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242¹⁷ Бюджетного кодекса Российской Федерации»²⁷⁵ в ст. 6 БК РФ введено определение понятия «получатель средств из бюджета», под которым в целях БК РФ понимаются частные субъекты, включенные в механизм использования бюджетных средств, которые были предоставлены им в том числе на основании бюджетно-правовых договоров.

С учетом изложенного представляется, что для наиболее полного раскрытия темы настоящего исследования целесообразно применять «широкий» подход к определению субъектов бюджетного права.

В научной литературе указывается, что бюджетная правосубъектность состоит из нескольких элементов. К ним относятся: бюджетная правоспособность, бюджетная дееспособность и бюджетная деликтоспособность²⁷⁶. При этом в отличие от бюджетной деликтоспособности категории «бюджетная правоспособность» и «бюджетная дееспособность» не получили широкого научного осмысления. Как думается, это связано с тем, что «классическая» точка зрения на перечень субъектов бюджетного права не признает таковыми граждан,

²⁷³ См.: Землянская Н. И. Публично-правовая компания как субъект финансового права // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 133–139.

²⁷⁴ См.: СЗ РФ. 2021. № 49. Ст. 8148.

²⁷⁵ См.: СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5072.

²⁷⁶ См.: Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой.

для которых допускается ситуация предоставления правоспособности даже в тех случаях, когда они не имеют достаточных качеств для активной реализации своих прав и обязанностей²⁷⁷, а для раскрытия правосубъектности публично-правовых образований и действующих от их лица органов публичной власти в литературе применяется термин «компетенция», к элементам которой относятся предметы ведения и властные полномочия²⁷⁸. Подобный подход представляется обоснованным, поскольку разделение прав и обязанностей публичных субъектов является затруднительным, учитывая, что во многих случаях предусмотренное законом право является одновременно и обязанностью публично-правовых образований и действующих от их лица органов публичной власти, в связи с чем права и обязанности данных субъектов объединяются в категорию «полномочия».

Полагаем, что рассмотрение субъектов бюджетного права в контексте исследования категории «стороны бюджетно-правового договора» методологически верно осуществлять с точки зрения классификации данных субъектов в зависимости от вида бюджетных правоотношений, в которые они потенциально могут вступить. В теории бюджетного права выделяют бюджетные материальные и процессуальные отношения, в связи с чем обособляются субъекты бюджетных материальных отношений и субъекты бюджетных процессуальных отношений. К первой категории относятся публично-правовые образования, обладающие правом на собственный бюджет, в связи с чем необходимо установить, наделяются ли данные субъекты правом на вступление в договорные бюджетные правоотношения. Из материального права на бюджет вытекают различные права публично-правовых образований, к которым относятся: «права на получение и включение в бюджет определенных доходов, использование их на экономические, социальные и другие потребности территории»²⁷⁹. Вступление в соответствующие правоотношения осуществляется публично-правовыми образованиями в лице публичных субъектов. Так, ст. 7 БК

²⁷⁷ См.: *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении: Монография / АН СССР. Институт государства и права. М.: Юридическая литература, 1974. С. 121.

²⁷⁸ См.: *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 24.

²⁷⁹ *Химичева Н. И., Покачалова Е. В.* Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 174.

РФ установлено, что предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета является бюджетным полномочием Российской Федерации. Соответственно, органы публичной власти, заключающие бюджетно-правовые договоры о предоставлении межбюджетных трансфертов, действуют от имени и в интересах Российской Федерации. В этой связи представляется возможным сделать вывод о том, что как минимум одной из сторон бюджетно-правовых договоров, из которых возникают обязательства по предоставлению бюджетных средств, является публично-правовое образование, выступающее в лице публичного субъекта.

Вместе с тем вывод о возможности вступления любого публично-правового образования в договорные бюджетные правоотношения прямо не следует из положений БК РФ. Так, в целях реализации положений ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации, изложенной в новой редакции Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»²⁸⁰ в Российской Федерации было создано новое публично-правовое образование — федеральная территория «Сириус».

Возникновение нового вида публично-правового образования не привело к изменению положений ст. 129 БК РФ, устанавливающей формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, что вступает в противоречие с действующей практикой софинансирования расходных обязательств федеральной территории «Сириус» из федерального бюджета²⁸¹. Так, согласно подп. «в» п. 5 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджету федеральной территории «Сириус» в целях софинансирования расходных обязательств федеральной территории «Сириус», возникающих при реализации мероприятий по социально-экономическому развитию указанной федеральной территории, утв. постановлением Правительства РФ от 08.12.2021 №

²⁸⁰ См.: СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

²⁸¹ См.: *Леднева Ю. В.* Модернизация финансового законодательства в контексте конституционной реформы 2020 года // Журнал российского права. 2023. № 9. С. 83–84.

2227²⁸² условием предоставления субсидии является заключение соответствующего соглашения.

Считаем необходимым отметить, что федеральная территория «Сириус» как публично-правовое образование однозначно должна быть наделена правосубъектностью в сфере межбюджетных отношений и правом заключения соответствующих бюджетно-правовых договоров, однако такое право не должно вступать в коллизию с общими положениями БК РФ о межбюджетных трансфертах.

Как отмечалось ранее, бюджетно-правовые договоры о предоставлении бюджетных средств заключаются не только между публично-правовыми образованиями, но и с частными лицами, которые не относятся к участникам бюджетного процесса, а квалифицируются законодателем на основании ст. 6 БК РФ как получатели средств из бюджета.

В условиях включения частных субъектов в сферу действия бюджетного законодательства, и вступления данных лиц в договорные бюджетные правоотношения вопросы бюджетной правоспособности и дееспособности, а также их ограничения, приобретают важное значение и требуют отдельного рассмотрения.

В теории права под правоспособностью понимается способность лица быть субъектом прав и обязанностей²⁸³. В контексте рассматриваемой темы интерес представляет не общая правоспособность, а отраслевая — бюджетная правоспособность, под которой следует понимать способность лица быть субъектом бюджетных прав и обязанностей. Исследование положений актов бюджетного законодательства показывает, что частные лица наделяются способностью приобретения прав и возложения на себя обязанностей путем заключения бюджетно-правовых договоров о предоставлении субсидий (ст. 78 БК РФ) и бюджетных инвестиций (ст. 80 БК РФ).

²⁸² См.: СЗ РФ. 2021. № 50. Ст. 8604.

²⁸³ См.: *Агарков М. М.* Правоотношение (гл. XII макета учебника по теории государства и права 1948 г.) // Вестник гражданского права. 2022. № 3. С. 158.

При этом если юридические лица могут выступать в качестве стороны каждого из указанных договоров, то физические лица имеют право заключить только договор о предоставлении субсидий. Кроме того, законодателем применяется дифференцированный подход к определению правоспособности физических лиц в зависимости от вида предоставляемой субсидии. В п. 1 ст. 78 БК РФ предусмотрено, что субсидии могут быть предоставлены не всем физическим лицам, а только тем, которые являются производителями товаров, работ, услуг, однако данное требование не распространяется на предоставление грантов в форме субсидий, поскольку п. 7 ст. 78 БК РФ аналогичного условия не содержит, в связи с чем гранты в форме субсидий могут быть предоставлены любым физическим лицам, что подтверждается практикой. Так, согласно абзацу первому п. 18 Правил предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета победителям Всероссийского конкурса молодежных проектов, утв. постановлением Правительства РФ от 15.09.2020 № 1436²⁸⁴, гранты предоставляются на основании соглашения, в том числе дополнительного соглашения к соглашению, заключенного Федеральным агентством по делам молодежи с победителем конкурса, участниками которого могут на основании п. 2 Правил выступать, в том числе граждане Российской Федерации, а также граждане, которые постоянно проживают на территориях Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, в возрасте от 14 до 35 лет включительно.

Следует отметить, что бюджетным законодательством предусматриваются и ограничения правоспособности. Так, согласно п. 15 ст. 241 БК РФ не допускается предоставление предусмотренных ст. 78, 78¹, 78³ и 78⁴ БК РФ субсидий и предусмотренных ст. 80 БК РФ бюджетных инвестиций иностранным юридическим лицам, в том числе местом регистрации которых является государство или территория, включенные в утверждаемый Минфином России перечень государств и территорий, используемых для промежуточного (офшорного) владения активами в Российской Федерации. Указанные

²⁸⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6033.

иностранные юридические лица, а также российские юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля прямого или косвенного (через третьих лиц) участия офшорных компаний в совокупности превышает 25 %, не вправе являться получателями указанных средств, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации²⁸⁵.

Кроме того, на основании постановления Правительства РФ от 30.03.2018 № 353 «Об установлении ограничений на оказание государственной поддержки юридическим лицам, привлеченным к административной ответственности за отказ или уклонение от заключения контракта, для которых заключение такого контракта обязательно в соответствии с Федеральным законом “О государственном оборонном заказе”»²⁸⁶ не могут быть предоставлены субсидии юридическим лицам, включенным в реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за отказ или уклонение от заключения контракта, для которых заключение такого контракта обязательно в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»²⁸⁷.

Соответственно, данные лица не могут являться стороной ряда бюджетно-правовых договоров.

Наделение физических лиц субъективным правом на вступление в договорные бюджетные правоотношения требует постановки вопроса об определении их бюджетной дееспособности. В частности, может ли получить грант в форме субсидии из бюджета бюджетной системы Российской Федерации лицо, являющееся, например, малолетним, душевнобольным, то есть недееспособным по смыслу ГК РФ? Данный вопрос не получил однозначного решения в положениях актов бюджетного законодательства, поскольку в БК РФ отсутствуют как дозволение предоставления бюджетных средств

²⁸⁵ См., напр.: ч. 20 ст. 6 Федерального закона от 02.11.2023 № 520-ФЗ «О внесении изменений в статьи 96⁶ и 220¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2024 году» // СЗ РФ. 2023. № 45. Ст. 7991.

²⁸⁶ См.: СЗ РФ. 2018. № 15. Ст. 2124.

²⁸⁷ См.: СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7600.

недееспособному физическому лицу, так и запрет на совершения данного действия. При этом на практике допускается заключение бюджетно-правовых договоров между органами публичной власти и физическими лицами в возрасте от 14 до 18 лет с согласия законных представителей физического лица — родителей, усыновителей или попечителей²⁸⁸.

Следует обратить внимание, что получатели средств из бюджета не отнесены в ст. 306¹ БК РФ к субъектам бюджетных нарушений, однако ответственность таких лиц при нарушении целей, условий и порядка предоставления субсидий регулируется положениями бюджетно-правового нормативного акта (раздел VIII Правил предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, подп. «б» и «в» п. 7 общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, утв. постановлением Правительства РФ от 25.10.2023 № 1782²⁸⁹).

Таким образом, сторонами бюджетно-правовых договоров о предоставлении бюджетных средств (участниками материальных бюджетных правоотношений) являются публично-правовые образования, юридические лица публичного права и получатели средств из бюджета.

Субъекты бюджетных процессуальных отношений (участники бюджетного процесса) перечислены законодателем в п. 1 ст. 152 БК РФ. К ним относятся:

- Президент Российской Федерации;

²⁸⁸ См., напр.: абзац третий п. 18 Правил предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета победителям Всероссийского конкурса молодежных проектов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15.09.2020 № 1436 // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6033.

²⁸⁹ См.: СЗ РФ. 2023. № 46. Ст. 8245.

- высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы муниципальных образований;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;
- исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);
- Центральный банк Российской Федерации;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- получатели бюджетных средств.

Заключение бюджетно-правовых договоров участниками бюджетного процесса согласно положениям БК РФ осуществляется в части передачи ими определенного объема своих полномочий. В этой связи из данных договоров возникают бюджетные обязательства нематериального характера. Передача полномочий тесно связана с бюджетно-правовым статусом, поскольку реализация таких договоров перераспределяет бюджетные права и обязанности от одной стороны к другой. В литературе справедливо отмечается, что невозможна передача всей совокупности полномочий, поскольку это фактически означает упразднение соответствующего органа (организации)²⁹⁰.

Таким образом, заключение бюджетно-правовых договоров является реализацией специального права (обязанности) субъектов права, предусмотренным в соответствующих нормах. К сторонам бюджетно-правового договора представляется возможным относить публично-правовые образования, участников бюджетного процесса, юридических лиц публичного

²⁹⁰ См.: Андриченко Л. В. Договоры как форма разграничения компетенции между органами власти различных территориальных уровней // Договор как общеправовая ценность. С. 117.

права и получателей средств из бюджета, наделенных соответствующим правом (обязанностью). При этом возможность вступления тех или иных лиц в договорные бюджетные правоотношения регулируется нормами бюджетного права, которые находятся в различных структурных единицах БК РФ, иных федеральных законах или подзаконных актах. В связи с этим полагаем, что при реализации правовой модели бюджетно-правовых договоров в части определения сторон требуется закрепить в специальной статье БК РФ (по аналогии со ст. 152 БК РФ, содержащей перечень участников бюджетного процесса) перечень лиц, которые имеют право быть стороной бюджетно-правового договора.

2.5. Воля сторон как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров

Вступление публично-правовых образований и лиц в договорные бюджетные правоотношения является их активным волевым действием. Данные действия совершаются лицами и публично-правовыми образованиями сознательно, они направлены на получение желаемого результата. Достижение соглашения, в том числе заключение бюджетно-правового договора, является результатом совпадения волей сторон, выраженных ими путем предложения и принятия²⁹¹. Под волей в юридической литературе понимают «психическое регулирование поведения, заключающееся в детерминированном и мотивированном желании достижения поставленной цели, в выборе решения, разработке путей, средств и применении усилий для их осуществления»²⁹².

Приведенное определение термина «воля» в рамках рассматриваемой проблематики поднимает вопрос о воле публично-правовых образований и коллективных субъектов²⁹³ — сторон бюджетно-правовых договоров, поскольку

²⁹¹ См.: *Ойгензихт В. А.* Воля и волеизъявление. (Очерки теории, философии и психологии права). Душанбе : Дониш, 1983. С. 121.

²⁹² Там же. С. 24.

²⁹³ Под «коллективными субъектами» в целях настоящей диссертации понимаются юридические лица публичного права, юридические лица — получатели средств из бюджета, а также участники бюджетного процесса.

наличие психики свойственно физическим лицам, а коллективные субъекты и публично-правовые образования таковой не обладают, на что неоднократно обращалось внимание как в судебной практике²⁹⁴, так и в правовой науке²⁹⁵.

Как представляется, публично-правовые образования и коллективные субъекты — стороны бюджетно-правовых договоров в первую очередь представляют собой сформированные определенным образом организации людей, наделенные правовым статусом, включающим, в том числе возможность иметь свою волю и проявлять ее правоотношениях. Анализируя различия волевых процессов юридических и физических лиц, В. В. Груздев отмечает, что воля физических лиц образуется по психологическим законам и находится вне предмета правового регулирования, в то время как волеобразование юридических лиц подчиняется правовым нормам²⁹⁶. Полагаем, что данная точка зрения справедлива и для публично-правовых образований, и для органов публичной власти, поскольку выражение ими своей воли осуществляется в соответствии правовыми нормами²⁹⁷. В этой связи представляется, что публично-правовые образования и коллективные субъекты — стороны бюджетно-правовых договоров обладают собственной волей и способностью проявить ее вовне.

В контексте рассматриваемой темы требуется рассмотреть вопросы детерминантов воли сторон бюджетно-правовых договоров, к которым относятся потребности и интересы. В литературе указывается, что «если потребности — предпосылка интересов, то интересы — уже предпосылка деятельности»²⁹⁸. Бюджетное право является отраслью публичного права, в связи с чем ключевое значение имеют публичные интересы²⁹⁹, проявление которых в договоре

²⁹⁴ См., напр.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2023 № 09АП-3814/2023 по делу № А40-196206/2022 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 05.02.2024).

²⁹⁵ См.: *Серков П. П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2012. С. 92.

²⁹⁶ См.: *Груздев В. В.* Волевая природа юридического лица // Юрист. 2013. № 16. С. 27–30.

²⁹⁷ Так, например, на основании п. «з» ст. 71 Конституции Российской Федерации федеральный бюджет находится в ведении Российской Федерации, а порядок его рассмотрения, утверждения и изменения регулируется положениями раздела VII БК РФ.

²⁹⁸ *Ойгензихт В. А.* Указ. соч. С. 35.

²⁹⁹ *Тория Р. А.* Предмет финансового права: современные научные взгляды // Пробелы в российском законодательстве. 2021. № 2. С. 81.

рассматривается в качестве аргумента для квалификации опосредуемых им отношений в качестве бюджетных как литературе³⁰⁰, так и в судебной практике³⁰¹.

Ю. А. Тихомиров справедливо полагает, что публичный интерес представляет собой «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития»³⁰². При этом соотношение потребностей общества с публичным интересом проявляется в том, что «публичный интерес всегда должен выражать потребности гражданского общества»³⁰³.

Исследуя интересы в финансовом праве Н. В. Омелехина писала о двойственности интересов публичного (государственного и муниципального) субъекта, проявляющейся в сочетании экономических и управленческих начал³⁰⁴. Данная точка зрения основывается на дуализме природы финансового (бюджетного) права, в связи с чем в рамках бюджетно-правового регулирования находят отражение такие интересы, как максимизация выгоды (экономия бюджетных средств) и получение наибольшего социального эффекта от использованных бюджетных средств.

Бюджетно-правовые договоры заключаются в целях реализации публичного интереса, направленного на удовлетворение потребностей общества. Вместе с тем ключевым значением обладает признание публичных интересов государством (муниципальными образованиями) и их закрепление в правовых нормах, поскольку в таком случае проявляются ограничения дискреции публично-правовых образований при распределении и использовании бюджетных средств. Например, из положений п. 2 ст. 78 БК РФ следует, что субсидии предоставляются в тех случаях, которые предусмотрены соответствующим

³⁰⁰ См.: Запольский С. В., Васянина Е. Л. Промышленные субсидии — публично-правовой инструмент управления // Право и экономика. 2020. № 10. С. 22–31.

³⁰¹ Например, Арбитражный суд Московского округа в постановлении от 19.09.2023 № Ф05-22125/2023 по делу № А40-298734/2022 указал, что «обязательства по договору не относятся к предпринимательской деятельности в силу того, что целью договора является не извлечение прибыли, а предоставление государственной поддержки».

³⁰² Тихомиров Ю. А. Публичное право. С. 55.

³⁰³ Публичные и частные интересы в финансовом праве: теоретический аспект // Публичные и частные интересы в финансовом праве : монография / рук. авт. кол-ва Е. И. Спектор. М., 2011. С. 17.

³⁰⁴ См.: Омелехина Н. В. Концепт интереса в финансовом праве и структуре финансовых правоотношений // Журнал российского права. 2022. № 7. С. 120–121.

законом (решением) о бюджете, в связи с чем в данной норме отсутствуют ограничения публично-правовых образований в лице представительных органов в определении направлений финансирования. Однако при определении случаев предоставления субсидий законодатель связан конституционными требованиями социального государства (ч. 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации) и иными публичными обязательствами, принятыми публично-правовыми образованиями.

Так, в частности, в соответствии с Порядком предоставления субсидий из бюджета города Москвы социально ориентированным некоммерческим организациям в целях возмещения затрат, связанных с сохранением занятости и использованием информационных технологий, утв. постановлением Правительства Москвы от 19.04.2022 № 618-ПП³⁰⁵, из бюджета города Москвы предоставляются субсидии социально ориентированным некоммерческим организациям в целях возмещения затрат, связанных с сохранением занятости и использованием информационных технологий. Данным Порядком не устанавливается какое-либо встречное предоставление со стороны получателей бюджетных средств и иных выгод для города Москвы. Субсидия предоставляется в целях государственной поддержки социально значимых некоммерческих организаций и направлена на удовлетворение публичного интереса.

Другой пример. На основании Правил предоставления субсидий Фондом пенсионного и социального страхования Российской Федерации в 2024 году из бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации юридическим лицам, включая некоммерческие организации, и индивидуальным предпринимателям в целях стимулирования занятости отдельных категорий граждан, утв. постановлением Правительства РФ от 13.03.2021 № 362 (в ред. от 11.12.2023 № 2109)³⁰⁶, целью предоставления субсидии является в том числе частичная компенсация затрат работодателя на выплату заработной платы работникам из числа трудоустроенных граждан, относящихся к одной из категорий, указанной в подп. «б» п. 2 данных Правил. Как представляется, в

³⁰⁵ См.: Официальный портал Мэра и Правительства Москвы : сайт. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 20.12.2024).

³⁰⁶ См.: СЗ РФ. 2021. № 13. Ст. 2229.

рассматриваемом примере соединяются публичные интересы, заключающиеся в снижении безработицы и поддержке занятости нуждающихся граждан, частные интересы работодателей по снижению стоимости труда персонала, а также интересы работников, относящихся к указанным категориям, которым предоставляется работа.

При этом, учитывая, что предоставление бюджетных средств частным субъектам на основании бюджетно-правовых договоров свидетельствует о наличии в соответствующих бюджетных правоотношениях частных интересов, что требует постановки вопроса об обеспечении их баланса с публичными.

Исследование судебной практики показывает, что данная проблематика является актуальной; в отдельных случаях к добросовестным получателям субсидий предъявляются необоснованные требования о возврате бюджетных средств в соответствующий бюджет бюджетной системы. Например, из обстоятельств арбитражного дела № А41-15204/2022³⁰⁷ следует, что заместитель прокурора Московской области обратился с исковым заявлением в интересах Московской области к получателю субсидии и Министерству инвестиций, промышленности и науки Московской области о признании недействительными в силу ничтожности заключенных между ответчиками соглашений о предоставлении из бюджета Московской области субсидии, а также о применении последствий недействительности указанных ничтожных сделок. Одним из условий предоставления субсидии являлось отсутствие у ее получателя задолженности по налогам и сборам. По результатам проведенной прокурорской проверки было установлено, что предоставленные в рамках отбора справки об отсутствии налоговой задолженности соответствующим налоговым органом не выдавались, а у получателя субсидии имелась задолженность по оплате штрафа за нарушение налогового законодательства в размере 500 руб. По итогам рассмотрения данного дела в иске было отказано, поскольку: 1) штраф не относится к налогам, сборам и обязательным платежам, а является отдельной

³⁰⁷ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.02.2024 № Ф05-35216/2023 по делу № А41-15204/2022 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 05.04.2024).

категорией — налоговой санкцией; при этом задолженности по уплате налоговых платежей у получателя субсидии не было; 2) полученные бюджетные средства использованы по целевому назначению, а требуемые результаты достигнуты получателем.

Реализация собственных интересов субъектами бюджетного права путем заключения бюджетно-правовых договоров тесно связана со свободой их воли. В правовой литературе свобода воли в рамках договорных правоотношений рассматривается в двух аспектах:

- свобода вступления в договорные отношения, в которую включаются возможности самостоятельного выбора контрагента и формирования сторонами условий договора;
- свобода исполнения и прекращения заключенного договора³⁰⁸.

В актах бюджетного законодательства Российской Федерации свобода бюджетно-правовых договоров не установлена, однако правовое регулирование заключения бюджетно-правовых договоров исходит из свободного вступления субъектов бюджетного права в договорные бюджетные правоотношения. Ограничения договорной свободы сторон бюджетно-правовых договоров устанавливаются нормативно и прослеживаются:

1) в принуждении к заключению соглашения (например, согласно под. 2 п. 4 ст. 168⁴ БК РФ в случае наступления основания, предусмотренного в абзаце первом указанного пункта высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (глава муниципального образования) заключает соглашение с Минфином России (финансовым органом субъекта Российской Федерации) о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования));

2) воздействию законодателя на условия бюджетно-правовых договоров³⁰⁹.

Понуждение к заключению договора не является новацией. Так, положения ст. 426 ГК РФ устанавливают обязанность лица, осуществляющего

³⁰⁸ См.: Манджиев А. Д. Свобода воли в договорных правоотношениях. М. : Статут, 2017. С. 60, 68.

³⁰⁹ Направления указанного воздействия были подобно рассмотрены в § 2.2 главы 2 настоящей диссертации.

предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность в определенных сферах, заключить публичный договор с каждым, кто к нему обратится. Данное регулирование ГК РФ направлено на защиту слабой стороны договорных отношений. Однако применительно к данной норме нельзя говорить об отсутствии волеизъявления хозяйствующего субъекта, поскольку он на добровольной основе осуществляет соответствующую деятельность.

Вместе с тем императивное понуждение субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к заключению соглашений о мерах по восстановлению платежеспособности свидетельствует об отсутствии какой-либо свободы данных лиц в случае наступления оснований для заключения соглашений. В связи с этим представляется, что с учетом значимости платежеспособности публично-правовых образований, данный вопрос подлежит нормативному, а не договорному регулированию.

Относительно свободы исполнения и прекращения сторонами заключенного договора необходимо оговориться, что в основе доводов о наличии у сторон таких договорных свобод лежит научная теория «эффективного нарушения контракта»³¹⁰. Сущность данной теории заключается в обосновании необходимости предоставления любой из сторон права на отказ от исполнения своих договорных обязательств и ограничении механизма правовой защиты кредитора взысканием убытков, исключив возможность принуждения к исполнению договора. В системе правового регулирования в Российской Федерации данная теория не получила своего развития. Так, в гражданско-правовых отношениях односторонний отказ от исполнения обязательств допускается только в случаях, которые прямо предусмотрены в нормативных правовых актах (п. 1 ст. 310 ГК РФ).

Исследование типовых форм соглашений (договоров) позволяет установить, что бюджетно-правовые договоры могут быть расторгнуты как исключительно по взаимному согласию сторон (см., например, п. 7.6 Типовой формы соглашения о

³¹⁰ Подробнее см.: Договорное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 420–453 Гражданского кодекса Российской Федерации / А. К. Байрамкулов, О. А. Беляева, А. А. Громов и др. ; отв. ред. А. Г. Карапетов. М. : М-Логос, 2020. С. 954–957.

предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации), так и в одностороннем порядке. В частности, п. 7.6 Типовой формы соглашения о предоставлении субсидии федеральному бюджетному или автономному учреждению на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), утв. приказом Минфина России от 01.03.2023 № 28н³¹¹, устанавливается открытый перечень оснований для расторжения соглашения в одностороннем порядке, к которым относятся: прекращение деятельности получателя субсидии при реорганизации или ликвидации (п. 7.6.1), нарушение получателем субсидии условий, предусмотренных государственным заданием и соглашением (п. 7.6.2), а также иные условия, которые были предусмотрены в соглашении (п. 7.6.3).

Таким образом, в действующей системе правового регулирования бюджетно-правовых договоров не устанавливается свобода исполнения и расторжения сторонами данных договоров. Как представляется, данный подход позволяет в полной мере реализовать принципы целевого и эффективного использования бюджетных средств. Так, в случае если в процессе исполнения бюджетно-правового договора одна из сторон потеряет экономический интерес к его реализации, исполнение договора обеспечивается государственным принуждением и угрозой применения санкций.

Воля сторон бюджетно-правовых договоров является субъективной категорией, в связи с чем для возникновения, изменения или прекращения договорных бюджетных правоотношений она должна быть объективирована, доведена до сведения контрагента. Соответственно, требуется установить значение соотношения воли и волеизъявления применительно к договорному регулированию бюджетных отношений. В юридической литературе было выработано несколько теорий по данному вопросу:

- 1) «теория воли», отдающая предпочтение оценке воли субъекта;

³¹¹ См.: Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2024).

2) «теория волеизъявления», представители которой считали изъявление воли приоритетным перед волей;

3) «теория единства в сделке воли и ее изъявления»³¹².

Анализ бюджетно-правовых нормативных актов показывает, что законодатель не считает достаточными основаниями для признания бюджетно-правовых договоров недействительными такие пороки воли, как отсутствие воли в сделке (мнимая сделка), сокрытие подлинной воли (притворная сделка), а также совершение сделки недееспособным лицом и пр. Единственным основанием для признания бюджетно-правовых договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления недействительными является их несоответствие положениям БК РФ (абзац второй ст. 31¹ БК РФ). При этом в рассматриваемом случае речь, как представляется, идет о пороке волеизъявления, то есть о внешних действиях указанных субъектов, не соответствующих БК РФ.

В судебной практике при рассмотрении споров, вытекающих из бюджетно-правовых договоров, ни одна из приведенных теорий не выделяется в качестве доминирующей. Из обстоятельств арбитражного дела № А56-70877/2019³¹³ следует, что Комитетом по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области было установлено недостижение получателем субсидии одного из показателей результативности, который заключался в невыполнении условия договора об увеличении средней заработной платы до 24 000 руб. по состоянию на 31.12.2018. Проанализировав приложение № 1 к бюджетно-правовому договору, в котором были согласованы сторонами показатели результативности, суды установили, что одним из показателей являлось увеличение средней заработной платы до 2 400 руб. по состоянию на 31.12.2018. Рассматривая данное дело, суды опирались на буквальное толкование спорного договорного положения и тот факт, что проект бюджетно-правового

³¹² См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Указ. соч. С. 121.

³¹³ См.: постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20.05.2020 № Ф07-4834/2020 по делу № А56-70877/2019 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.02.2024).

договора был подготовлен Комитетом, который осуществляет профессиональную деятельность в данной области, в связи с чем пришли к выводу о том, что требование условий договора по показателю средней заработной платы получателем субсидии исполнено. Несмотря на определенную дискуссионность данной позиции судов, которая заключается в том, что при применении телеологического толкования договорных положений, опосредующих предоставление субсидии данному получателю, можно было установить очевидную ошибочность фиксации (описку) в бюджетно-правовом договоре требуемого показателя средней заработной платы в размере ниже уровня минимального размера оплаты труда, установленного на федеральном уровне на соответствующий период³¹⁴, указанные решения судов демонстрируют приоритет волеизъявления сторон бюджетно-правовых договоров перед их волей.

Другой пример. Крестьянское фермерское хозяйство собственными силами осуществило строительство молочно-товарной фермы и ввело объект в эксплуатацию 07.12.2016. Пункт 8 Положения о предоставлении субсидий на реализацию мероприятий по достижению производства одного миллиона тонн молока в Удмуртской Республике, утв. постановлением Правительства Удмуртской Республики от 04.05.2016 № 185³¹⁵ (в ред. от 17.07.2017), предусматривал, что субсидии при увеличении на первое число месяца, в котором заявитель обратился за субсидией, численности поголовья коров не менее чем на 25 % относительно количества скотомест в животноводческом здании по сравнению с численностью поголовья коров, имевшихся у заявителя на 1 января года, в котором животноводческое здание введено в эксплуатацию, предоставляются по следующим ставкам: при реконструкции — 25 000 рублей на одно скотоместо, но не более понесенных затрат на одно скотоместо; при строительстве — 50 000 рублей на одно скотоместо, но не более понесенных затрат на одно скотоместо.

³¹⁴ Статья 3 Федерального закона от 28.12.2017 № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения» // СЗ РФ. 2018. № 1. Ст. 5.

³¹⁵ См.: Глава Удмуртской Республики и Правительство Удмуртской Республики : сайт. URL: <http://www.udmurt.ru> (дата обращения: 11.05.2024).

25 июля 2017 года крестьянское фермерское хозяйство обратилось к органу публичной власти с заявлением о предоставлении субсидии, в чем ему было отказано в связи с исчерпанием лимитов бюджетных обязательств. 20 сентября 2018 года получатель субсидии повторно обратился с заявкой, которая была удовлетворена, однако указанное Положение действовало в редакции постановления Правительства Удмуртской Республики от 11.09.2018 № 378, подп. 2 п. 9 которого предусмотрено, что субсидия при строительстве предоставляется заявителю в размере 30 процентов от фактически понесенных затрат на строительство животноводческого здания, но не более 20 000 рублей за единицу мощности животноводческого здания на одну голову.

Крестьянское фермерское хозяйство посчитало, что размер предоставленной ему субсидии должен был определяться согласно Положению о предоставлении субсидии в редакции от 17.07.2017, в связи с чем обратилось в арбитражный суд с иском о взыскании с Удмуртской Республики убытков в размере разницы между ожидаемой и фактически полученной субсидией.

Решениями арбитражных судов первой, апелляционной и кассационной инстанций данные требования были удовлетворены в полном объеме. Однако Верховный Суд Российской Федерации не согласился с принятыми судебными актами и отменил их, отказав крестьянскому фермерскому хозяйству в удовлетворении заявленных требований³¹⁶. При рассмотрении данного дела Верховным Судом Российской Федерации были учтены в том числе имеющие юридическое значение действия получателя субсидии — он не отказался от получения субсидии, подписал договор о ее предоставлении, в котором был указан размер субсидии, и фактически получил ее. Иными словами, судом было учтено волеизъявление крестьянского фермерского хозяйства, а не его воля.

Приведем противоположные примеры. Из обстоятельств дела № А05-3568/2021³¹⁷ следует, что по результатам проведения Контрольно-счетной палатой

³¹⁶ См.: определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28.03.2022 № 309-ЭС21-23372 по делу № А71-12570/2020 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 05.02.2024).

³¹⁷ См.: постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 21.02.2022 № Ф07-75/2022 по делу № А05-3568/2021 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 05.02.2024).

Архангельской области проверки правомерности использования органом публичной власти и получателями субсидий бюджетных средств, выделяемых на реализацию государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Архангельской области, в адрес органа публичной власти было внесено представление, обязывающее устранить выявленные нарушения и принять меры по возврату денежных средств в доход регионального бюджета. Указанное представление было основано, в частности, на том, что при формировании соглашения о предоставлении субсидии органом публичной власти не был предусмотрен один из необходимых показателей результативности; между сторонами договора о предоставлении субсидии было заключено дополнительное соглашение, которым цель предоставления субсидии была изменена с проведения строительных работ на поставку стройматериалов.

В результате рассмотрения данного дела судами было отказано в удовлетворении требований органа публичной власти о признании недействительным упомянутого предписания, поскольку действия данного органа не соответствовали правилам предоставления субсидии, то есть не согласовывались с волей публично-правового образования.

Отметим, что вопросы соотношения воли и волеизъявления имеют важнейшее практическое значение при рассмотрении споров о направленности воли сторон на возникновение из договоров в том числе бюджетных правоотношений. Так, из решения суда кассационной инстанции по делу № А50-29938/2021³¹⁸ следует, что поводом к арбитражному разбирательству послужило исковое заявление заместителя прокурора Пермского края к органу публичной власти и акционерному обществу «Управляющая компания индустриальных (промышленных) парков Пермского края» о признании недействительным соглашения о предоставлении субсидии. В качестве основания для предъявления данного иска в суд прокурор отмечал, что соглашение направлено на выполнение

³¹⁸ См.: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.09.2022 № Ф09-4988/22 по делу № А50-29938/2021 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 05.02.2024).

конкретной работы, которая заключалась в формировании и подаче заявки и пакета документов на создание особой экономической зоны на территории Пермского края, то есть в фактическом выполнении полномочий органов государственной власти Пермского края. В этой связи прокурор полагал, что воля сторон была направлена на возникновение правоотношений, связанных с выполнением работ для государственных нужд. Суды пришли к выводу о несостоятельности данного вывода прокурора, указав, что им не были представлены в материалы дела доказательства, подтверждающие, что результат предоставления субсидии являлся государственной нуждой.

Данная проблема, как думается, имеет под собой теоретические проблемы разграничения воли публично-правовых образований, направленной на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд, и воли, целью изъясления которой является удовлетворение публичных интересов, в связи с чем видится необходимой разработка критериев их разделения.

С учетом изложенного представляется, что в правовой модели бюджетно-правовых договоров должны быть отражены следующие элементы, связанные с волей сторон:

- порочащие договор основания (отсутствие воли в сделке (мнимая сделка), сокрытие подлинной воли (притворная сделка) и пр.);
- правовые последствия, наступающие для сторон в случае выявления данных пороков.

Проведенное исследование структурных элементов модели бюджетно-правового договора в контексте ее нормативного выражения позволяет выявить возникающие в теории и на практике проблемы, систематизировать их и предложить решения. Исследование указанных элементов позволяет сделать следующие выводы.

1. Действующая правовая модель бюджетно-правовых договоров основывается на положениях БК РФ, которые содержатся в различных структурных единицах данного Кодекса. При этом значительное количество

норм, регулирующих составление, заключение, реализацию и расторжение бюджетно-правовых договоров, устанавливается в подзаконных актах.

Вместе с тем, несмотря на наличие норм инструктивного характера и типовых форм бюджетно-правовых договоров, не допускающих изменения условий договоров соглашением сторон, в правовом регулировании бюджетно-правовых договоров остаются пробелы, правовая неопределенность, а также отсутствует системность.

При рассмотрении споров, возникающих из бюджетно-правовых договоров, суды вынуждены обращаться к нормам ГК РФ, регулирующим договоры и обязательства. При этом обоснование такой возможности в судебных актах не приводится. Предпосылка такого подхода видится в высоком уровне абстракции норм ГК РФ, четкости их формулировок, выработанных в процессе многовековой эволюции гражданско-правового регулирования.

Между тем расширение практики субсидиарного применения ГК РФ в спорах, возникающих из бюджетных правоотношений, способна привести к более сложным правоприменительным проблемам. К ним может относиться конкуренция принципов гражданского права и принципов бюджетного права. Так, в деле № А56-73952/2020³¹⁹ суды оценивали действия администрации муниципального образования на соответствие как принципам бюджетной системы (целевого характера бюджетных средств и эффективности их использования), так и гражданско-правовому принципу добросовестности.

Подобный подход судов не только не согласуется с отраслевым регулированием, установленным БК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, но и может привести к методологическим проблемам при разрешении схожих споров.

В частности, остается неясным исход судебного спора в случаях нецелевого использования бюджетных средств или нарушения принципа эффективности добросовестным субъектом, либо же целевого и эффективного использования

³¹⁹ См.: постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.01.2022 № Ф07-17701/2021 по делу № А56-73952/2020 // Электронное правосудие : сайт. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 30.06.2024).

бюджетных средств лицом, поведение которого явно отклонялось от стандартов добросовестности.

Следует отметить, что и Конституционный Суд Российской Федерации высказывает противоположные позиции. Так, с одной стороны, при оценке норм БК РФ о возврате частными субъектами субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении, суд указывает, что такое регулирование согласуется с принципами бюджетной системы³²⁰, а с другой — подчеркивает возможность применения частноправовых норм (и, соответственно, принципов) при использовании законодателем частноправовых конструкций³²¹ (соглашений).

В качестве потенциального решения проблемы конкуренции отраслевых принципов правового регулирования представляется возможным рассматривать выработку доктриной бюджетного права содержательного наполнения принципа добросовестности, которым должны руководствоваться стороны бюджетно-правовых договоров.

2. Динамика развития бюджетного законодательства показывает, что недостатки нормативно-правового регулирования ликвидируются уполномоченными органами ситуативно — путем внесения изменений в бюджетно-правовые нормативные акты.

Так, в общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг³²² отсутствовало какое-либо комплексное регулирование штрафных санкций, налагаемых на получателей субсидий в случае нарушения ими договорных обязательств.

В связи с этим при наличии в нормативных правовых актах, регулирующих предоставление конкретной субсидии, и бюджетно-правовом договоре с ее

³²⁰ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 26.01.2017 № 134-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чигаева Руслана Сулумбековича на нарушение его конституционных прав подпунктом 3 пункта 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 23.06.2022 № 1479-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Белозеровой Галины Васильевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 9 Положения о предоставлении субсидий на реализацию мероприятий по достижению производства одного миллиона тонн молока в Удмуртской Республике».

³²² Утверждены постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 № 1492.

получателем условий о начислении пени и штрафов, суды в рамках разрешения таких споров обращались к нормам ГК РФ.

Действующие же в настоящее время Правила предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг содержат более детальное регулирование порядка наложения и взимания штрафных санкций (п. 39 и 40 Правил).

Однако, как представляется, нормативное регулирование всех потенциально спорных ситуаций невозможно.

В связи с этим ориентиром для участников договорных бюджетных правоотношений и правоприменителей может служить правовая модель бюджетно-правовых договоров, основанная на конвергенции договорных начал и принципов бюджетного права. Так, если принципы бюджетной системы нацелены на экономические показатели (результативность и эффективность использования бюджетных средств), то договор, являющийся инструментом согласования интересов, способствует обеспечению справедливости соответствующих правоотношений, наделяя стороны возможностью активной реализации собственной воли и защиты своих прав.

Поэтому для обеспечения функционирования эффективной правовой модели бюджетно-правовых договоров на первый план выходит важность конструирования как общей системы правового регулирования договорных бюджетных отношений, так и специфических норм о договорных видах в целях согласования интересов их сторон.

Полагаем, что задачей законодателя является введение в правовое регулирование термина «бюджетно-правовой договор» и закрепление в БК РФ общих положений, касающихся бюджетно-правовых договоров:

— о допустимости регулирования бюджетных отношений бюджетно-правовыми договорами;

- о бюджетно-правовом договоре как основании возникновения, изменения и прекращения бюджетных правоотношений;
- о назначении бюджетно-правового договора, его роли в механизме государственных (муниципальных) расходов, выполняемых функциях;
- о системных связях бюджетно-правовых договоров, характеризующих их место в иерархии правовых актов, регулирующих бюджетные отношения;
- о содержании бюджетно-правовых договоров, включая необходимые (существенные) условия, а также дозволение для сторон формулировать содержание бюджетно-правовых договоров самостоятельно в случаях, предусмотренных БК РФ;
- о форме бюджетно-правовых договоров;
- о договорной правосубъектности субъектов бюджетного права;
- о механизмах проверки соответствия заключенных бюджетно-правовых договоров воле их сторон;
- об основаниях недействительности бюджетно-правовых договоров.

Закрепление бюджетно-правовых норм, регулирующих договорные бюджетные отношения, повлечет вопрос их систематизации. Бюджетно-правовые нормы, регулирующие порядок составления, заключения, реализации и учета бюджетно-правовых договоров, оказывают правовое воздействие на различные стадии единого бюджетно-правового договорного процесса, обладают общей целевой направленностью и взаимосвязью между собой. Однако в действующем регулировании бюджетно-правовых договоров соответствующие нормы имеют разрозненный характер, они содержатся в различных структурных единицах БК РФ и массиве подзаконных актов, что не способствует удобству их применения на практике и влечет возникновение ситуаций правовой неопределенности.

Учитывая изложенное, прослеживается необходимость включения общих норм о бюджетно-правовых договорах в самостоятельную главу БК РФ, а норм, устанавливающих особенности, характерных для отдельных видов бюджетно-правовых договоров, — в структурные единицы данного Кодекса, регулирующие соответствующие договоры.

Реализация разработанной в настоящей диссертации правовой модели бюджетно-правовых договоров может быть осуществлена путем внесения следующих изменений в БК РФ:

Законодательная реализация предложенной в диссертации модели бюджетно-правовых договоров потребует внесения следующих изменений в БК РФ.

Дополнить часть I «Общие положения» БК РФ главой 1¹ «Бюджетно-правовые договоры», закрепляющей понятие бюджетно-правового договора и его места в иерархии правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, а также предусматривающей основы заключения и исполнения бюджетно-правовых договоров, в том числе положения:

- о содержании бюджетно-правовых договоров, включая установление необходимых (существенных) условий, а также дозволение для сторон формулировать содержание бюджетно-правовых договоров самостоятельно в случаях, предусмотренных БК РФ;

- о форме бюджетно-правовых договоров;
- о договорной правосубъектности субъектов бюджетного права;
- о способах проверки соответствия заключенных бюджетно-правовых договоров воле их сторон;

- об основаниях недействительности бюджетно-правовых договоров и правовых последствиях, наступающих в случае признания договоров недействительными;

- о необходимости следования сторонами при реализации бюджетно-правовых договоров принципу добросовестности.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время происходит активное формирование бюджетно-правового института, регулирующего договорные бюджетные отношения, — правового института договорного регулирования бюджетных отношений, который может быть упорядочен и систематизирован посредством внедрения в законодательное регулирование разработанной в диссертации модели бюджетно-правового договора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать определенные выводы.

Современный этап развития российского права характеризуется расширением диспозитивных элементов правового регулирования публичных отношений. Исключением из данной тенденции не стала и бюджетная сфера.

С учетом целевой направленности бюджетного права на обеспечение реализации публичных интересов присущая частноправовому договорному регулированию свобода в формулировании взаимных прав и обязанностей сторон договора, выборе контрагента и вступлении в соответствующие правоотношения в настоящее время существенно ограничивается. Однако, несмотря на тенденцию стандартизации договорных условий, упрощающей процесс заключения публично-правовыми образованиями значительного количества бюджетно-правовых договоров, представляется возможным прогнозировать расширение условий, о которых стороны могут договориться.

Заключение сторонами бюджетно-правового договора направлено на возникновение, изменение или прекращение бюджетного правоотношения, объектом которого, как правило, являются бюджетные средства. Учитывая это, в диссертационном исследовании особое внимание уделено рассмотрению предлагаемых в доктрине бюджетного права подходов к правовой идентификации данной категории; обосновывается, что в целях договорного регулирования бюджетных отношений наиболее предпочтительной является модель, согласно которой бюджетные средства сохраняют свою правовую природу до фактического достижения результатов, соответствующих целям, определенным в законе (решении) о бюджете, что позволит в полной мере реализовать функции бюджетно-правовых договоров именно как бюджетно-правовых средств, интегрированных в механизм государственных (муниципальных) расходов.

В связи с расширением предметной области бюджетного права и круга лиц, на которых распространяется действие бюджетно-правового регулирования, в диссертационном исследовании предпринята попытка формулирования

авторского определения бюджетно-правового договора, включающего такие существенные признаки, как: специфические черты его предмета и особенности субъектного состава.

Несмотря на наличие общих признаков, применяемых в рамках бюджетной деятельности публично-правовых образований, бюджетно-правовые договоры характеризуются различной направленностью, неоднородным субъектным составом, в связи с чем для выяснения объема понятия «бюджетно-правовой договор» была построена авторская классификационная система, а также выявлены различные основания для проведения классификации бюджетно-правовых договоров.

Сформированные на основе логических законов понятие и классификационная система бюджетно-правовых договоров имеют важное практическое значение для правотворческой и правоприменительной деятельности, поскольку позволяют точно определить применимые нормы права к соответствующему договору.

Ключевой особенностью современного этапа развития договорного регулирования бюджетных отношений является повсеместное внедрение цифровых технологий, в том числе в процессы составления, заключения, исполнения и учета бюджетно-правовых договоров. Цифровая отрасль экономики в настоящее время является одной из наиболее динамично развивающихся сфер, в связи с чем в диссертации прогнозируются основные перспективы дальнейшей цифровизации договорного регулирования бюджетных отношений, к которым относятся: внедрение в бюджетно-правовой договорный процесс технологии смарт-контрактов и реализация бюджетно-правовых договоров с использованием «цифровых сущностей». При этом расчетам с использованием «цифровых сущностей» корреспондирует ряд рисков экономического характера (высокая волатильность и ограниченная ликвидность), что требует пристального изучения при принятии соответствующих правотворческих решений.

Основным элементом формируемой в настоящем диссертационном исследовании концепции договорного регулирования бюджетных отношений

является правовая модель бюджетно-правового договора. Именно от системности и логичности норм, регулирующих порядок его составления, заключения и реализации, зависит эффективность договорного регулирования бюджетных отношений. Для выявления дефектов указанных норм бюджетного права в диссертации был использован метод правового моделирования, посредством которого была построена правовая модель бюджетно-правовых договоров, исследовано ее текущее состояние и выявлены существенные недостатки.

Так, действующее регулирование бюджетно-правовых договоров основывается на разрозненных бюджетно-правовых нормах. К ним относятся положения БК РФ, которые содержатся в различных структурных единицах данного Кодекса, а также значительное количество норм в подзаконных нормативных актах. При этом указанные правовые нормы не формируют в совокупности системного регулирования бюджетно-правового договорного процесса, что приводит на практике к значительному количеству судебных споров и частым нарушениям сторонами договорных обязательств.

Вместе с тем в диссертации установлено, что бюджетно-правовые договоры выступают основаниями для возникновения бюджетных правоотношений по расходованию и распределению внутри бюджетной системы Российской Федерации значительного объема бюджетных средств. Соответственно, от эффективности применения данных правовых средств зависит надлежащая реализация принципов бюджетной системы Российской Федерации, финансовая устойчивость и финансовая безопасность публично-правовых образований.

В связи с этим в диссертационном исследовании предпринята попытка формирования правовой модели бюджетно-правовых договоров, отражающей конвергенцию между общими принципами договорного права и специфической природой бюджетного права, которую предлагается легализовать в БК РФ. Таким образом, разработанная в результате настоящего исследования правовая модель бюджетно-правовых договоров может выступать теоретическим фундаментом для формирования законодателем нормативной правовой модели бюджетно-правовых договоров.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Российская газета — 1993. — 25 декабря ; Российская газета. — 2020. — № 144.

2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.

3. О статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти : Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан (заключено в Москве 23.12.1995) // Бюллетень международных договоров. — 1999. — № 5. — С. 56–67.

4. О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 30.10.1959 // Ведомости ВС СССР. — 1959. — № 44. — Ст. 221. (Документ утратил силу.)

5. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 46. — Ст. 1543. (Документ утратил силу.)

6. О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу : Закон РФ от 15.07.1992 № 3303-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1992. — № 34. — Ст. 1972. (Документ утратил силу.)

7. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления : Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635. (Документ утратил силу.)

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

9. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 12. — Ст. 1383.

10. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1. — Ст. 3.

13. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 18.07.2017 № 172-ФЗ // СЗ РФ. — 2017. — № 30. — Ст. 4452.

14. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с образованием : Федерального казначейства Федеральный закон от 28.12.2004 № 182-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — № 1. — Ст. 8.

15. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений : Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ // СЗ РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3535.

16. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242¹⁷ Бюджетного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ // СЗ РФ. — 2021. — № 27. — Ст. 5072.

17. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году : Федеральный закон от 29.11.2021 № 384-ФЗ // СЗ РФ. — 2021. — № 49. — Ст. 8148.

18. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 19.12.2022 № 521-ФЗ // СЗ РФ. — 2022. — № 52. — Ст. 9351.

19. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : Федеральный закон от 30.11.2016 № 409-ФЗ // СЗ РФ. — 2016. — № 49. — Ст. 6852.

20. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения : Федеральный закон от 28.12.2017 № 421-ФЗ // СЗ РФ. — 2018. — № 1. — Ст. 5.

21. О внесении изменений в статьи 96^б и 220¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2024 году : Федеральный закон от 02.11.2023 № 520-ФЗ // СЗ РФ. — 2023. — № 45. — Ст. 7991.

22. О внесении изменений в Федеральный закон «О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30.12.2021 № 436-ФЗ // СЗ РФ. — 2022. — № 1. — Ст. 5.

23. О государственном оборонном заказе : Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ // СЗ РФ. — 2012. — № 53. — Ст. 7600.

24. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 29. — Ст. 4350.

25. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1652.

26. О концессионных соглашениях : Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — № 30. — Ст. 3126.

27. О промышленной политике в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 1. — Ст. 41.

28. О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов : Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ // СЗ РФ. — 2023. — № 49. — Ст. 8657.

29. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 // СЗ РФ. — 2024. — № 20. — Ст. 2584.

30. О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» : постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 // СЗ РФ. — 2015. — № 28. — Ст. 4228.

31. О государственной поддержке в 2024 году юридических лиц, включая некоммерческие организации, и индивидуальных предпринимателей в целях стимулирования занятости отдельных категорий граждан : постановление Правительства РФ от 13.03.2021 № 362 // СЗ РФ. — 2021. — № 13. — Ст. 2229.

32. О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах : постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 // СЗ РФ. — 1998. — № 32. — Ст. 3905.

33. О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета : постановление Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496 // СЗ РФ. — 2017. — № 51. — Ст. 7807.

34. О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3258.

35. О правилах казначейского сопровождения : постановление Правительства РФ от 24.11.2021 № 2024 // СЗ РФ. — 2021. — № 49. — Ст. 8217.

36. О предоставлении субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на транспортировку сельскохозяйственной и продовольственной продукции : постановление Правительства РФ от 15.09.2017 № 1104 // СЗ РФ. — 2017. — № 39. — Ст. 5689.

37. О предоставлении финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры : постановление Правительства РФ от 26.12.2015 № 1451 // СЗ РФ. — 2016. — № 2. — Ст. 330.

38. О соглашениях о защите и поощрении капиталовложений : постановление Правительства РФ от 13.09.2022 № 1602 // СЗ РФ. — 2022. — № 39. — Ст. 6602.

39. О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 27.12.2022 № 2457 // СЗ РФ. — 2023. — № 1. — Ст. 269.

40. О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 // СЗ РФ. — 2014. — № 41. — Ст. 5536.

41. Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1492 // СЗ РФ. — 2020. — № 39. — Ст. 6069. (Документ утратил силу.)

42. Об установлении ограничений на оказание государственной поддержки юридическим лицам, привлеченным к административной ответственности за

отказ или уклонение от заключения контракта, для которых заключение такого контракта обязательно в соответствии с Федеральным законом «О государственном оборонном заказе» : постановление Правительства РФ от 30.03.2018 № 353 // СЗ РФ. — 2018. — № 15. — Ст. 2124.

43. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 // СЗ РФ. — 2018. — № 3. — Ст. 546.

44. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 328 // СЗ РФ. — 2014. — № 18. — Ст. 2173.

45. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» : постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1640 // СЗ РФ. — 2018. — № 1. — Ст. 373.

46. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 // СЗ РФ. — 2014. — № 18. — Ст. 2166.

47. Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий : постановление Правительства РФ от 25.10.2023 № 1782 // СЗ РФ. — 2023. — № 46. — Ст. 8245.

48. Об утверждении Правил заключения соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации, формы указанного соглашения и перечня обязательств субъекта Российской Федерации,

подлежащих включению в указанное соглашение : постановление Правительства РФ от 31.12.2019 № 1951 // СЗ РФ. — 2020. — № 2. — Ст. 193.

49. Об утверждении Правил предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета победителям Всероссийского конкурса молодежных проектов : постановление Правительства РФ от 15.09.2020 № 1436 // СЗ РФ. — 2020. — № 39. — Ст. 6033.

50. Об утверждении Правил предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг : постановление Правительства РФ от 25.10.2023 № 1780 // СЗ РФ. — 2023. — № 49. — Ст. 8735.

51. Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии на предоставление талантливым школьникам 8–11 классов и обучающимся по программам среднего профессионального образования возможности прохождения дополнительного двухлетнего курса обучения современным языкам программирования на базе автономной некоммерческой организации «Университет Национальной технологической инициативы 2035» : постановление Правительства РФ от 01.07.2022 № 1193 // СЗ РФ. — 2022. — № 28. — Ст. 5110.

52. Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета в виде имущественного вноса Российской Федерации в публично-правовую компанию «Фонд развития территорий» для предоставления финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры : постановление Правительства РФ от 21.02.2023 № 284 // СЗ РФ. — 2023. — № 9. — Ст. 1500.

53. Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги :

постановление Правительства РФ от 25.01.2013 № 37 // СЗ РФ. — 2013. — № 5. — Ст. 381. (Документ утратил силу.)

54. Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета Фонду инфраструктурных и образовательных программ на развитие nanoиндустрии с помощью инфраструктурных и образовательных программ : постановление Правительства РФ от 14.08.2019 № 1043 // СЗ РФ. — 2019. — № 33. — Ст. 4828.

55. Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «ДОМ.РФ» в виде вкладов в имущество, не увеличивающих его уставный капитал, в целях возмещения затрат специализированных обществ проектного финансирования по выплате процентного (купонного) дохода по облигациям, Правил возмещения затрат специализированных обществ проектного финансирования по выплате процентного (купонного) дохода по облигациям и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710 : постановление Правительства РФ от 22.03.2021 № 439 // СЗ РФ. — 2021. — № 13. — Ст. 2264.

56. Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при модернизации лабораторий медицинских организаций субъектов Российской Федерации, осуществляющих диагностику инфекционных болезней : постановление Правительства РФ от 24.06.2021 № 986 // СЗ РФ. — 2021. — № 27. — Ст. 5374.

57. Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджету федеральной территории «Сириус» в целях софинансирования расходных обязательств федеральной территории «Сириус», возникающих при реализации мероприятий по социально-экономическому развитию указанной федеральной территории : постановление Правительства РФ от 08.12.2021 № 2227 // СЗ РФ. — 2021. — № 50. — Ст. 8604.

58. Об утверждении Правил предоставления субсидий российским организациям на возмещение части затрат на разработку цифровых платформ и программных продуктов в целях создания и (или) развития производства высокотехнологичной промышленной продукции : постановление Правительства РФ от 30.04.2019 № 529 // СЗ РФ. — 2019. — № 19. — Ст. 2286.

59. Об утверждении Порядка ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий и бюджетных инвестиций юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг и межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации : приказ Минфина России от 19.06.2023 № 92н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

60. Об утверждении Порядка проведения мониторинга достижения результатов предоставления субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг : приказ Минфина России от 29.09.2021 № 138н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

61. Об утверждении Порядка формирования идентификатора государственного контракта, договора (соглашения) при казначейском сопровождении средств : приказ Минфина России от 02.12.2021 № 205н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

62. Об утверждении Типового Соглашения между Администрацией субъекта Российской Федерации (органом местного самоуправления) и Управлением (отделением) Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) : приказ Минфина России от 11.05.1999 № 35н //

Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. — 1999. — № 10.

63. Об утверждении Типовой формы договора о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся федеральным государственным учреждением и федеральным государственным унитарным предприятием : приказ Минфина России от 07.11.2018 № 224н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

64. Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий юридическим лицам в соответствии с пунктом 8 статьи 78, статьей 78², подпунктом 3 пункта 1 статьи 78³ Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Минфина России от 02.09.2022 № 135н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

65. Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении единой субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации : приказ Минфина России от 22.06.2022 № 99н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

66. Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации : приказ Минфина России от 14.12.2018 № 270н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

67. Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации : приказ Минфина России от 14.12.2018 № 269н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

68. Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении субсидии федеральному бюджетному или автономному учреждению на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) : приказ Минфина России от 01.03.2023 № 28н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

69. Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении федеральному бюджетному или автономному учреждению субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Минфина России от 22.07.2022 № 114н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

70. Приказ Минфина России от 30.11.2021 № 199н «Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

71. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области : Закон Белгородской области от 16.11.2007 № 162 // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. — 2007. — № 116.

72. Об утверждении Положения о предоставлении субсидий на реализацию мероприятий по достижению производства одного миллиона тонн молока в Удмуртской Республике : постановление Правительства Удмуртской Республики от 04.05.2016 № 185 // Глава Удмуртской Республики и Правительство Удмуртской Республики : сайт. — URL: <http://www.udmurt.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

73. Об утверждении Порядка предоставления грантов в форме субсидии в рамках системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в городском округе Мытищи : постановление администрации

городского округа Мытищи МО от 30.06.2021 № 2480 // Органы местного самоуправления городского округа Мытищи Московской области : сайт. — URL: <http://www.mytyshi.ru>, (дата обращения: 22.01.2025).

74. Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета города Москвы социально ориентированным некоммерческим организациям в целях возмещения затрат, связанных с сохранением занятости и использованием информационных технологий : постановление Правительства Москвы от 19.04.2022 № 618-ПП // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы : сайт. — URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 22.01.2025).

75. Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании Алексеевское сельское поселение Сараевского муниципального района Рязанской области : решение Совета депутатов муниципального образования — Алексеевское сельское поселение Сараевского муниципального района Рязанской области от 05.09.2022 № 162 // Информационный бюллетень муниципального образования — Алексеевское сельское поселение Сараевского муниципального района. — 2022. — № 15.

Ненормативные правовые акты

76. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах : распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р // СЗ РФ. — 2019. — № 6. — Ст. 542.

77. Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы) : распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3684-р // СЗ РФ. — 2021. — № 3. — Ст. 609.

78. Соглашение об информационном взаимодействии Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства (заключено в Москве 16.05.2014) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

79. О реализации положений постановлений Правительства Российской Федерации : письмо Минфина России № 06-09-09/40607, Казначейства России № 07-04-05/05-10834 от 04.05.2022 «» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

80. Письмо Минфина России от 15.11.2023 № 02-12-12/109078 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

81. Письмо Минфина России от 18.01.2017 № 02-08-05/1949 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Материалы судебной практики

82. По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 3 статьи 158 и пункта 10 статьи 242.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также части 1 статьи 358 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю. А. Рейнхиммеля : Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.2021 № 37-П // СЗ РФ. — 2021. — № 30. — Ст. 5884.

83. По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П // СЗ РФ. — 2011. — № 33. — Ст. 4948.

84. По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.1997 № 17-П // СЗ РФ. — 1997. — № 47. — Ст. 5492

85. По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» : Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П // СЗ РФ. — 2015. — № 15. — Ст. 2301.

86. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П // СЗ РФ. — 2004. — № 27. — Ст. 2803.

87. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации, подпункта 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 3 и 6 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги, в связи с жалобами публичного акционерного общества «Аэропорт Кольцово» и акционерного общества «Международный аэропорт Нижний Новгород» : Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2018 № 32-П // СЗ РФ. — 2018. — № 30. — Ст. 4810.

88. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Центральная пригородная пассажирская компания» на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 790 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктами 2¹ и 3 статьи 8 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и пунктом 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 22.09.2022 № 2101-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

89. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ашихмина Сергея Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» и «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» : Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2022 № 1702-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

90. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Магомедова Исы Кадиевича на нарушение его конституционных прав статьями 71 и 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2010 № 309-О-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

91. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чигаева Руслана Сулумбековича на нарушение его конституционных прав подпунктом 3 пункта 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 26.01.2017 № 134-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

92. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Белозеровой Галины Васильевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 9 Положения о предоставлении субсидий на реализацию мероприятий по достижению производства одного миллиона тонн молока в Удмуртской Республике : Определение Конституционного Суда РФ от 23.06.2022 № 1479-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

93. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Грант-2000» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом «в» статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на имущество

предприятий» : Определение Конституционного Суда РФ от 23.06.2005 № 274-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

94. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Теплоком» на нарушение его конституционных прав пунктом 4 Порядка предоставления субсидии на возмещение теплоснабжающим организациям части затрат, возникших в связи с оказанием коммунальных услуг, по расходам на топливо и электрическую энергию, превышающим учтенные уполномоченным исполнительным органом государственной власти области, осуществляющим функции в сфере государственного регулирования цен и тарифов на продукцию (товары, услуги), при установлении экономически обоснованных тарифов на тепловую энергию : Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2021 № 2120-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

95. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Шуйская водка» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О внесении изменений в статьи 78 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части предоставления грантов» : Определение Конституционного Суда РФ от 29.03.2016 № 705-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

96. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области на нарушение конституционных прав общества с ограниченной ответственностью «Завод «Дорожных машин» и жалобы общества с ограниченной ответственностью «Завод “Дорожных машин”» на нарушение его конституционных прав пунктом 3¹ статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации и пунктом 20 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским производителям на компенсацию части затрат, связанных с выпуском и поддержкой гарантийных обязательств в отношении высокопроизводительной самоходной и прицепной техники : Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2022 № 1451-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

97. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 // Российская газета. — 2015. — № 140.

98. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2018), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июля 2018 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2019. — № 3, 4.

99. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17 июня 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2020. — № 11.

100. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19.01.2018 № 308-ЭС17-9296 по делу № А32-41306/2016 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

101. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 31.01.2019 № 305-ЭС18-17266 по делу № А40-177621/2017 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

102. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28.03.2022 № 309-ЭС21-23372 по делу № А71-12570/2020 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

103. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 05.05.2010 по делу № А58-5784/09 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

104. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.05.2023 № Ф03-1645/2023 по делу № А24-1099/2022 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

105. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.05.2022 № Ф03-834/2022 по делу № А24-5512/2020 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

106. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.02.2023 № Ф05-27936/2022 по делу № А40-287163/2021 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

107. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.02.2024 № Ф05-35216/2023 по делу № А41-15204/2022 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

108. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.09.2023 № Ф05-22125/2023 по делу № А40-298734/2022 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

109. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.01.2022 № Ф07-17701/2021 по делу № А56-73952/2020 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

110. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.10.2020 № Ф07-11485/2020 по делу № А56-93240/2019 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

111. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20.05.2020 № Ф07-4834/2020 по делу № А56-70877/2019 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

112. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 21.02.2022 № Ф07-75/2022 по делу № А05-3568/2021 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

113. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.06.2022 № Ф07-7263/2022 по делу № А13-9959/2021 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

114. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 07.02.2023 № Ф09-10136/22 по делу № А50П-87/2022 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

115. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.09.2022 № Ф09-4988/22 по делу № А50-29938/2021 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

116. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 06.03.2024 № Ф10-6903/2023 по делу № А84-2658/2023 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

117. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 10.06.2022 № Ф10-1853/2022 по делу № А83-18057/2018 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

118. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2023 № 09АП-3814/2023 по делу № А40-196206/2022 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

119. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 16.02.2010 по делу № А58-5784/2009 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

120. Решение Арбитражного суда Пермского края от 19.07.2022 по делу № А50П-87/2022 // Электронное правосудие : сайт. — URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 04.03.2025).

121. Постановление Верховного суда Республики Северная Осетия-Алания от 27.02.2018 № 4а-60/2018 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

122. Решение Псковского областного суда от 10.11.2021 по делу № 12-344/2021 // ГАС «Правосудие».

123. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 18.01.2023 № 88а-143/2023 // ГАС «Правосудие».

Научная и учебная литература

124. Актуальные проблемы гражданского права : сб. ст. Вып. 5 / под ред. В. В. Витрянского. — М. : Статут, 2002.

125. Александров Н. Г. К вопросу о роли договора в правовом регулировании общественных отношений // Ученые записки : Вып. VI / редкол.: И. Т. Голяков и др. — М. : Юридическое изд-во М-ва юстиции СССР, 1946.

126. Алексеев, С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1996.

127. Алексеев, С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1989.

128. Алексеев, С. С. Собрание сочинений : в 10 т. [+ справоч. том] / С. С. Алексеев. — Т. : Проблемы теории права : курс лекций. — М. : Статут, 2010.

129. Баумейстер, Ф. Х. Логика / Ф. Х. Баумейстер ; пер. с лат. Я. Толмачев. — СПб. : типография Ивана Глазунова, 1827.

130. Бесчеревных, В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета / В. В. Бесчеревных. — М. : Юрид. лит., 1976.

131. Бесчеревных, В. В. Развитие советского бюджетного права / В. В. Бесчеревных. — М. : Изд-во МГУ, 1960.

132. Блауберг, И. В., Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. — М. : Наука, 1973.

133. Болтинова, О. В. Бюджетное право : учеб. пособие для магистратуры / О. В. Болтинова. — 4-е изд., пересмотр. — М., 2023.

134. Брагинский, М. И. Договорное право. Кн. первая : Общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. — 3-е изд., стер. — М. : Статут, 2011.

135. Бюджетное право : учебник / А. Е. Абрамова, И. И. Кучеров, М. А. Моисеенко [и др.] ; под ред. Н. А. Саттаровой. — М. : Деловой двор, 2009.

136. Бюджетное право : учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова [и др.] ; под ред. И. А. Цинделиани. — М., 2018.

137. Горбунова, О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. — М. : ООО «Профобразование», 2003.

138. Грачева, Е. Ю. Финансовое право : учебник для СПО / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. — 6-е изд., перераб. и доп. М : Норма : ИНФРА-М, 2023.

139. Договор как общеправовая ценность : монография с материалами к XIII Ежегодным научным чтениям памяти профессора С. Н. Братуся / В. Р. Авхадеев, В. С. Асташова, Л. В. Андриченко [и др.] ; редкол.: В.М. Жуйков [и др.]. — М. : Статут, 2018.

140. Договорное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 420–453 Гражданского кодекса Российской Федерации / А. К. Байрамкулов, О. А. Беляева, А. А. Громов [и др.] ; отв. ред. А. Г. Карапетов. — М. : М-Логос, 2020.

141. Ершов, В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография / В. В. Ершов. — М. : РГУП, 2018.

142. Загряцков, М. Д. Административно-финансовое право. — М. : Финансовое издательство НКФ СССР, 1928.

143. Законодательная техника : науч.-практ. пособие / Л. Ф. Апт, Н. А. Власенко, В. Б. Исаков [и др.] ; под ред. Ю. А. Тихомирова. — М. : Городец, 2000.

144. Иванов, В. В. Общая теория договора / В. В. Иванов. — М. : Юрист, 2006.

145. Институты финансовой безопасности : монография / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИНФРА-М : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018.

146. Иоффе, О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. — М. : Юрид. лит., 1975.

147. Исаков, В. Б. Вопросы теории юридических фактов / В. Б. Исаков // Подготовлено для СПС «Гарант», 2014.

148. Карапетов, А. Г. Экономический анализ права / А. Г. Карапетов. — М. : Статут, 2016.

149. Керимов, Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д. А. Керимов. — 2-е изд. — М. : Аванта+, 2001.

150. Керимов, Д. А. Философские проблемы права / Д. А. Керимов. — М. : Мысль, 1972.

151. Комягин, Д. Л. Бюджетное право : учебник для вузов / Д. Л. Комягин. — М., 2017.
152. Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений : монография / А. А. Амангельды, О. А. Беляева, А. Н. Варламова [и др.] ; отв. ред. А. В. Габов. — М. : ИЗиСП : Юриспруденция, 2016.
153. Коршунов, Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики / Н. М. Коршунов. — М. : Норма : Инфра-М, 2011.
154. Кучеров, И. И. Бюджетное право России : курс лекций / И. И. Кучеров. — М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2002.
155. Лазарев, В. В. Теория государства и права : учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — М. : Спарк, 1998.
156. Малько, А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2004.
157. Манджиев, А. Д. Свобода воли в договорных правоотношениях / А. Д. Манджиев. — М. : Статут, 2017.
158. Марченко, М. Н. Источники права : учеб. пособие / М. Н. Марченко. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008.
159. Москвин, С. С. Обсуждение проблем совершенствования учета нормативных актов / С. С. Москвин // Ученые записки : Вып. 7 / гл. ред. И. С. Самощенко. — М., 1966.
160. Научные концепции развития российского законодательства : монография / Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров, В. Р. Авхадеев [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2024.
161. Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции : монография / под ред. Р. Е. Артюхина, Н. А. Поветкиной. — М., 2021.
162. Ойгензихт, В. А. Воля и волеизъявление. (Очерки теории, философии и психологии права) / В. А. Ойгензихт. — Душанбе : Допиш, 1983.
163. Петрушкин, В. А. Актуальные проблемы правовой модели системы оборота недвижимости : монография / В. А. Петрушкин ; науч. ред. В. В. Витрянский. — М. : Статут, 2014.

164. Пешкова, Х. В. Бюджетное законодательство как регулятор бюджетного устройства российского государства // Институциональные проблемы современного финансового права : сб. науч. тр. (по материалам Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2011 г.). — Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2011.

165. Пискотин, М. И. Советское бюджетное право / М. И. Пискотин. — М. : Юрид. лит., 1971.

166. Победоносцев, К. П. Курс гражданского права / К. П. Победоносцев. — Ч. 3 : Договоры и обязательства. — М. : Статут, 2003.

167. Поветкина, Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / Н. А. Поветкина ; под ред. И. И. Кучерова. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016.

168. Понкин, И. В. Методология научных исследований и прикладной аналитики : учебник / И. В. Понкин, А. И. Лаптева. — 2-е изд., доп. и перераб. — М. : Буки Веди, 2021.

169. Правовые модели и реальность : монография / О. А. Акопян, Н. В. Власова, С. А. Грачева [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2014.

170. Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2006 год с комментариями / под ред. А. А. Иванова. — М. : Статут, 2012.

171. Правовые средства обеспечения финансовой безопасности : монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИГиСП : Норма : ИНФРА-М, 2019.

172. Публичные и частные интересы в финансовом праве : монография / рук. авт. колл. Е. И. Спектор. — М., 2011.

173. Пугинский, Б. И. Теория и практика договорного регулирования / Б. И. Пугинский. М. : ИКД «Зерцало-М», 2008.

174. Римское частное право : учебник для вузов / И. С. Перетерский, В. А. Краснокутский, Е. А. Флейшиц [и др.] ; науч. ред. И. С. Перетерский. — М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948.

175. Риски финансовой безопасности: правовой формат : монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИЗИСП : Норма : ИНФРА-М, 2018.

176. Ровинский, Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. — М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960.

177. Рукавишникова, И. В. Метод финансового права / И. В. Рукавишникова ; отв. ред. Н. И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2011.

178. Садовский, В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / В. Н. Садовский. — М. : Наука, 1974.

179. Селюков, А. Д. Правовое регулирование бюджетных отношений: теория и практика / А. Д. Селюков. — Ч. 1. — М. : Изд-во МГСА, 2002.

180. Серков, П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография / П. П. Серков. — М. : Норма : Инфра-М, 2012.

181. Спиркин, А. Г. Философия : учебник / А. Г. Спиркин. — М. : Гардарики, 2006.

182. Субботин, А. Л. Классификация / А. Л. Субботин. — М., 2001.

183. Тихомиров, Ю. А. Право: прогнозы и риски : монография / Ю. А. Тихомиров. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2015.

184. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. — М. : Формула права, 2010.

185. Тихомиров, Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. — М. : БЕК, 1995.

186. Тихомиров, Ю. А. Современное публичное право / Ю. А. Тихомиров. — М.: ЭКСМО, 2008.

187. Тихомиров, Ю. А. Юридическое прогнозирование : науч.-практ. пособие / Ю. А. Тихомиров. — М. : ИЗиСП, 2018.
188. Хаванова, И. А. Международные договоры Российской Федерации об избежании двойного налогообложения : монография / И. А. Хаванова ; под ред. И. И. Кучерова. — М. : ИД Юриспруденция, 2016.
189. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении : монография / Р. О. Халфина. — М. : Юрид. лит., 1974.
190. Химичева, Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева ; под ред. В.М. Манохина. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979.
191. Химичева, Н. И. Финансовое право / Н. И., Химичева Е. В. Покачалова ; отв. ред. Н. И. Химичева. — М. : Норма, 2005.
192. Худяков, А. И. Избранные труды по финансовому праву / А. И. Худяков ; сост. М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А. Т. Шаукенов. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2010.
193. Худяков, А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть / А. И. Худяков. — Алматы : Норма-К, 2002.
194. Цареградская, Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования : монография / Ю. Г. Цареградская ; под ред. О. В. Болтиновой. — М. : Проспект, 2016.
195. Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования : науч.-практ. пособие / под ред. И. И. Кучерова, С. А. Сеницына. — М. : Норма : ИЗиСП, 2022.
196. Цыпкин, С. Д. Избранные труды по финансовому праву : монография / С. Д. Цыпкин. — М. : Статут, 2021.
197. Черданцев, А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции : монография / А. Ф. Черданцев. — М. : Норма : Инфра-М, 2012.
198. Чиркин, В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. — М. : Норма, 2007.
199. Юридическая техника : учебник / под ред. В. М. Баранова. — М. : Проспект, 2021.

Диссертации, авторефераты диссертаций

200. Бакулина, Л. Т. Общая теория договорного правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Л. Т. Бакулина. — М., 2019.

201. Батурина, А. А. Система и системность смешанных договоров в гражданском праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Батурина. — Красноярск, 2019.

202. Бекленищева, И. В. Понятие гражданско-правового договора: Сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Бекленищева. — Екатеринбург, 2004.

203. Горлова, Е. Н. Публичный договор в финансовом праве : дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Горлова. — М., 2010.

204. Груздев, В. В. Автономное гражданско-правовое регулирование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Груздев. — Курск, 2022.

205. Казанцев, М. Ф. Концепция гражданско-правового договорного регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. Ф. Казанцев. — Екатеринбург, 2008.

206. Минникес, И. А. Индивидуальное правовое регулирование (теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И. А. Минникес. — Екатеринбург, 2009.

207. Поветкина, Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права : дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Поветкина. — М., 2004.

Статьи, опубликованные в периодических изданиях

208. Агарков, М. М. Правоотношение (гл. XII макета учебника по теории государства и права 1948 г.) // Вестник гражданского права. — 2022. — № 3. — С. 145–181.

209. Андреев, Ю. Н. Договор как основание возникновения обязательственных правоотношений // Современное право. — 2016. — № 3. — С. 42–48.

210. Андриевский, К. В. Финансовый договор как разновидность публичного договора // Евразийская адвокатура. — 2018. — № 1 (32). — С. 98–102.
211. Артюхин, Р. Е. Система казначейских платежей как новый институт бюджетного права // Журнал российского права. — 2024. — № 2. — С. 91–103.
212. Болтинова, О. В. К вопросу о предмете бюджетного права Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. — 2014. — № 1 (82). — С. 38–46.
213. Васянина, Е. Л. Классификация обязательств в финансовом праве // Финансовое право. — 2018. — № 2. — С. 9–12.
214. Веремеева, О. В. О специфике публичных договоров в финансовом праве: некоторые вопросы теории и практики // Финансовое право. — 2019. — № 6. — С. 13–16.
215. Воронцов, О. Г. Правовые дефекты принципа эффективности использования бюджетных средств // Журнал российского права. — 2017. — № 2. — С. 110–119.
216. Голубев, А. В. Договор как акт бюджетного нормотворчества // Финансовое право. — 2017. — № 5. — С. 14–17.
217. Горбунова, О. Н. Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации / О.Н. Горбунова, Н. А. Поветкина, Ю. В. Леднева // Финансовое право. — 2023. — № 11. — С. 3–11.
218. Горлова, Е. Н. Понятие и признаки публичного договора в финансовом праве // Актуальные проблемы российского права. — 2009. — № 3. — С. 194–203.
219. Грачева, Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. — 2016. — № 6 (22). — С. 10–20.
220. Груздев, В. В. Волевая природа юридического лица // Юрист. — 2013. — № 16. — С. 27–30.
221. Долматова, Н. Г. Угрозы и риски бюджетной безопасности в контексте развития цифровой экономики // Финансовое право. — 2021. — № 1. — С. 37–39.

222. Егорова, Н. Е. Правовая реальность и юридическое прогнозирование / Н. Е. Егорова, О. А. Иванюк // Журнал российского права. — 2009. — № 12. — С. 152–156.

223. Емельянов, А. С. Функции финансового права и механизм финансово-правового регулирования // Реформы и право. — 2009. — № 4. — С. 16–35.

224. Еремин, С. Г. Концептуальное осмысление международного договора как источника финансового права // Российская юстиция. — 2011. — № 1. — С. 15–18.

225. Запольский, С. В. О финансовой политике в Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации // Финансовое право. — 2020. — № 4. — С. 7–11.

226. Запольский, С. В. Промышленные субсидии — публично-правовой инструмент управления / С. В. Запольский, Е. Л. Васянина // Право и экономика. — 2020. — № 10. — С. 22–31.

227. Землянская, Н. И. Публично-правовая компания как субъект финансового права // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 11. — С. 133–139.

228. Ибрагимов, Р. Г. Бюджетно-правовая ответственность в контексте расширения круга субъектов бюджетного права // Финансовое право. — 2022. — № 11. — С. 41–45.

229. Идрисов, Х. В. Теоретические и практические аспекты формулирования и взаимосвязи категорий «воля», «волеизъявление», «интерес» // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 10. — С. 72–81.

230. Исаков, Н. В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования / Н. В. Исаков, А. В. Малько, О. В. Шопина // Правоведение. — 2002. — № 3. — С. 16–28.

231. Казанцев, М. Ф. Бюджетно-правовой договор: общая характеристика и взаимосвязь с гражданским законодательством // Налоги и финансовое право. — 2007. — № 10. — С. 187–201.

232. Казанцев, М. Ф. Гражданско-правовое договорное регулирование в системе правового регулирования // Антиномии. — 2011. — № 11. — С. 437–447.
233. Карасева, М. В. Предмет бюджетного права // Вестник ВГУ. — Серия: Право. — 2008. — № 2. — С. 204–212.
234. Карасева, М. В. Предмет бюджетного права // Вестник ВГУ. Серия: Право. — 2008. — № 2. — С. 211–212.
235. Кашанина, Т. В. Право в системе социальных регуляторов: так ли безоблачно его будущее? // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 7. — С. 11–26.
236. Кикавец, В. В. Практики неэффективного расхода бюджетных средств в контрактной системе в сфере закупок / В. В. Кикавец, Т. А. Вершило // Финансовое право. — 2020. — № 5. — С. 14–17.
237. Копина, А. А. Налоговые эксперименты // Налоги. — 2018. — № 19. — С. 1–4.
238. Коренев, А. П. Административные договоры: понятие и виды / А. П. Коренев, А. А. Абдурахманов // Журнал российского права. — 1998. — № 7. — С. 83–91.
239. Кучеров, И. И. Отдельные вопросы финансово-правового регулирования цифровой экономики: цифровая валюта // Финансовое право. — 2021. — № 4. — С. 3–8.
240. Леднева, Ю. В. Модернизация финансового законодательства в контексте конституционной реформы 2020 года // Журнал российского права. — 2023. — № 9. — С. 76–89.
241. Леднева, Ю. В. Понятие цифрового бюджета по российскому законодательству // Финансовое право. — 2019. — № 9. — С. 8–11.
242. Леднева, Ю. В. Правотворчество в сфере цифровизации публичных финансов // Финансовое право. — 2021. — № 9. — С. 12–16.
243. Леднева, Ю. В. Проблемы систематизации бюджетного законодательства Российской Федерации // Финансовое право. — 2019. — № 1. — С. 19–23.

244. Леднева, Ю. В. Субъекты бюджетного права: трансформация правового статуса на современном этапе развития общества и государства // Финансовое право. — 2021. — № 4. — С. 30–34.

245. Леднева, Ю. В. Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 8. — С. 85–93.

246. Лузянин, Т. Ю. Юридический состав сделок в трудовом праве // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2022. — № 2. — С. 187–215.

247. Матузов, Н. И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. — 2000. — № 5. — С. 225–244.

248. Минина, Н. В. Индивидуальный конституционно-правовой договор // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 10. — С. 7–10.

249. Морозов, А. В. Регулирование рынка криптовалют (информационно-правовой аспект) // Вестник Московского университета, Серия 26. Государственный аудит. — 2019. — № 2. — С. 5–18.

250. Морозов, С. Ю. О предмете договора в рамках Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации / С. Ю. Морозов, С. Н. Мызров // Цивилист. — 2011. — № 1. — С. 22–28.

251. Омелехина, Н. В. Концепт интереса в финансовом праве и структуре финансовых правоотношений // Журнал российского права. — 2022. — № 7. — С. 115–124.

252. Омелехина, Н. В. Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права. — 2016. — № 10 (238). — С. 108–121.

253. Пауль, А. Г. К вопросу о субъектах бюджетного права // Финансовое право. — 2013. — № 6. — С. 14–18.

254. Пашенцев, Д. А. Динамика правовой традиции в условиях четвертой промышленной революции // Журнал российского права. — 2021. — № 5. — С. 5–15.

255. Петрова, И. В. Мониторинг в бюджетной сфере как инструмент обеспечения финансового суверенитета // Финансовое право. — 2024. — № 2. — С. 22–25.

256. Плотников, И. Г. Некоторые особенности функционирования банковской системы России в кризисных условиях // Банковское право. — 2023. — № 3. — С. 40–50.

257. Поветкина, Н. А. «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. — 2019. — № 8. — С. 8–11.

258. Поветкина, Н. А. Бюджетные субсидии: конфликт публичного и частного Н. А. Поветкина, Ю. В. Леднева // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2023. — № 1. — С. 46–69.

259. Поветкина, Н. А. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации / Н. А. Поветкина, Е. В. Хазова // Журнал российского права. — 2014. — № 9. — С. 11–17.

260. Поветкина, Н. А. Источники финансового права: теоретический аспект // Финансовое право. — 2011. — № 2. — С. 17–20.

261. Поветкина, Н. А. Категория «добросовестность» в бюджетном праве: постановка проблемы // Финансовое право. — 2022. — № 12. — С. 7–9.

262. Поветкина, Н. А. Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // Финансовое право. — 2020. — № 9. — С. 21–24.

263. Поветкина, Н. А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // Финансовое право. — 2021. — № 12. — С. 20–23.

264. Поветкина, Н. А. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. — 2020. — № 9 (73). — С. 89–97.

265. Покачалова, Е. В. Публичный кредит и публичный долг в составе элементов финансовой системы России и понятийно-категориального аппарата финансового права // Финансовое право. — 2010. — № 4. — С. 19–23.

266. Решетов, Ю. С. Нормативное и индивидуальное правовое регулирование // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2013. — № 2. — С. 17–22.

267. Рыбакова, С. В. Комплексные отношения как основание возникновения комплексных образований в праве (на примере финансового права) // Ленинградский юридический журнал. — 2013. — №3 (33). — С. 179–185.

268. Рябова, Е. В. Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. — 2023. — № 7. — С. 75–89.

269. Рябова, Е. В. Финансовая система государства и предмет финансового права // Финансовое право. — 2018. — № 4. — С. 11–14.

270. Савельев, А. И. Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права // Вестник гражданского права. — 2016. — № 3. — С. 32–60.

271. Салыгин, Е. Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2013. — № 3. — С. 12–35.

272. Саттарова, Н. А. Об эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. — 2022. — № 5. — С. 19–22.

273. Соловьев, С. Г. Понятие предмета правового регулирования и его взаимосвязь с другими юридическими категориями // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2012. — № 1. — С. 47–52.

274. Старилов, Ю. Н. Административный договор: порядок заключения, прекращение и ответственность за нарушение / Ю. Н. Старилов, К. В. Давыдов // Административное право и процесс. — 2013. — № 7. — С. 36–40.

275. Терещенко, Л. К. Трансформация понятийного аппарата информационного права в условиях цифровизации // Журнал российского права. — 2022. — № 12. — С. 98–110.

276. Тихомиров, Ю. А. Договор как регулятор общественных отношений // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1990. — № 5. — С. 27–35.

277. Тихомиров, Ю. А. Правовые регуляторы в экономике: национальное и международное изменение / Ю. А. Тихомиров, В. Д. Чураков // Законодательство. — 2019. — № 8. — С. 41–49.

278. Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. — 2000. — № 10. — С. 22–32.

279. Тория, Р. А. Предмет финансового права: современные научные взгляды // Пробелы в российском законодательстве. — 2021. — № 2. — С. 79–83.

280. Хабриева, Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. — 2018. — № 9. — С. 5–16.

281. Хаванова, И. А. Правовая модель частичного приостановления действия международных налоговых договоров России // Финансовое право. — 2023. — № 10. — С. 20–25.

282. Шаланов, Н. В. Математическое моделирование процедуры формирования регионального бюджета / Н. В. Шаланов, С. Л. Злобина, О. Н. Шаланова, М. Н. Пешкова, А. А. Яковлева // Прикладная математика и вопросы управления. — 2023. — № 4. — С. 146–156.

283. Шаповал, Е. А. О соотношении понятий «источники трудового права» и «трудовое законодательство» // Трудовое право в России и за рубежом. — 2011. — № 3. — С. 16–21.

Энциклопедии и словари

284. Большая российская энциклопедия. — Т. 20. — М., 2012.

285. Толковый словарь русского языка : в 4 т. — М. : Гос. Изд-во иностр. и нац. слов, 1939. — Т. 3.

286. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. — М. : Проспект, 2024.

Интернет-источники

287. Вступил в силу закон о переходе на цифровой контракт // Официальный портал города Москвы : сайт. — URL: <https://www.mos.ru/news/item/137011073> (дата обращения: 27.02.2025).

288. Концепция цифрового рубля // Банк России : сайт. — URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/120075/concept_08042021.pdf (дата обращения: 11.04.2024).

289. Материалы научного доклада «Тенденции развития бюджетного права» // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : сайт. — URL: https://izak.ru/img_content/content/prezentaciya-n-a-povetkina-us-01-03-2023.pdf (дата обращения: 27.02.2025).

290. Муниципальное образование «Братский район» : сайт. — URL: <https://bratsk-raion.ru/левое-меню/соглашения/соглашения-о-передаче-полномочий/соглашения-о-пчп-пос/соглашения-между-органами-местного-с-3/> (дата обращения: 01.04.2024).

291. Отчет о работе Счетной палаты в 2021 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. — URL: <https://ach.gov.ru/upload/reports/2021.pdf> (дата обращения: 27.02.2025).

292. Отчет о работе Счетной палаты в 2022 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. — URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/a1c/ygyhwc502ubudozudfb6bp73i684e132.pdf> (дата обращения: 27.02.2025).

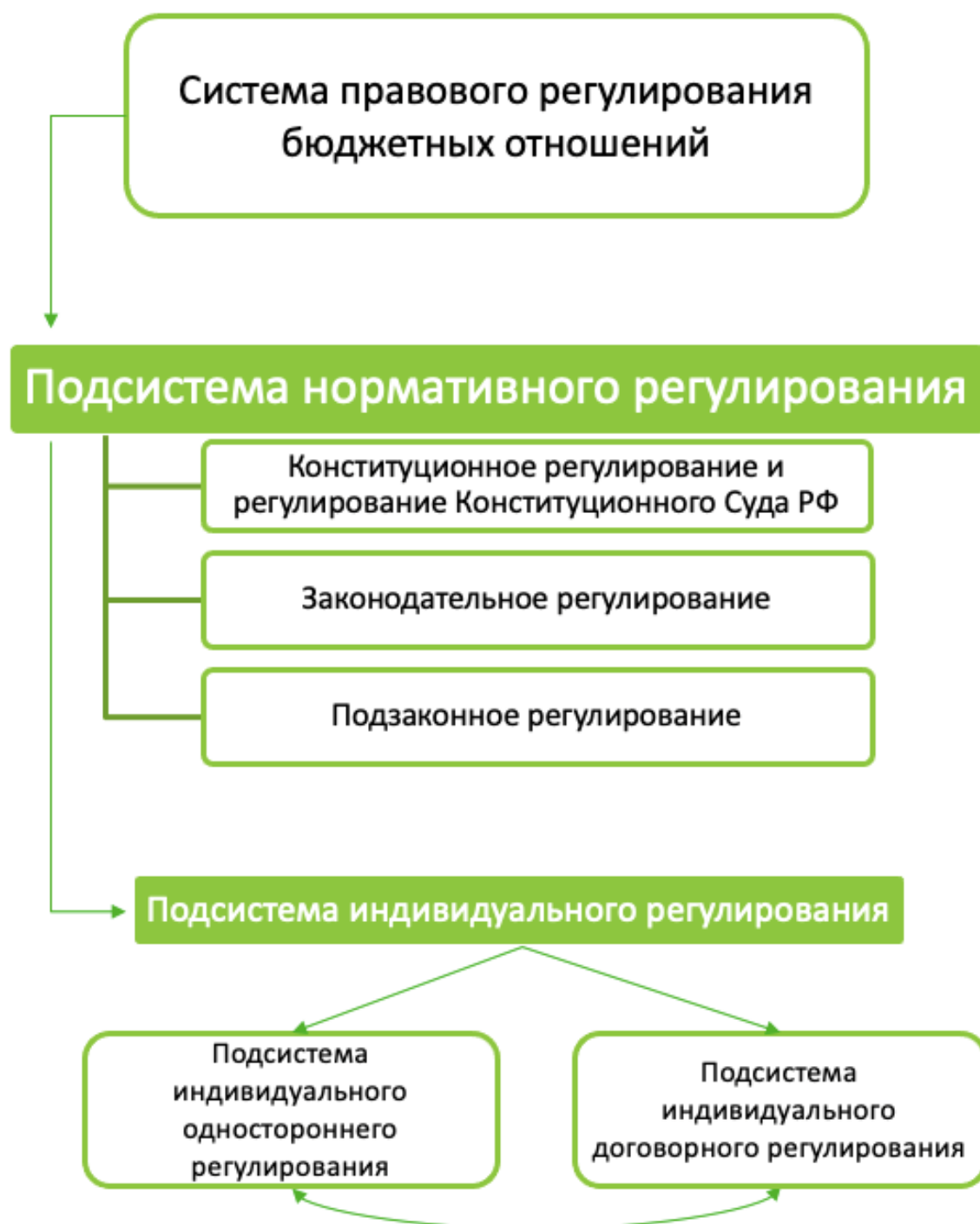
293. Отчет о работе Счетной палаты в 2023 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. — URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/b0b/2s9l597z2ddcymmd4c34y25090vcvatc.pdf> (дата обращения: 27.02.2025).

294. Проект Федерального закона № 532893-8 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 26.03.2024) // Система обеспечения законодательной деятельности : сайт. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 27.02.2025).

295. Публичная декларация целей и задач Министерства юстиции Российской Федерации на 2024 год // Минюст России : сайт. — URL: <https://minjust.gov.ru> (дата обращения: 27.02.2025).

296. Реестр соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов // Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» : сайт. — URL: <https://budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Реестр-соглашений-договоров-о-предоставлении-субсидий-бюджетных-инвестиций-межбюджетных-трансфертов/Аналитическая-информация-о-соглашениях-включенных-в-реестр-соглашений?report=4f545b85-fe82-4c48-97ba-5965b05e7c0d> (дата обращения: 27.02.2025).

297. OpenAi : сайт. URL: <https://openai.com/research/gpt-4> (дата обращения: 16.07.2024).









Пункт 7.1 Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам ³²³	Задание для искусственного интеллекта GPT-4	Договорное положение, предложенное искусственным интеллектом GPT-4
Споры, возникающие между Сторонами в связи с исполнением настоящего Соглашения, решаются ими, по возможности, путем проведения переговоров с оформлением соответствующих протоколов или иных документов. При недостижении согласия споры между Сторонами решаются в судебном порядке.	Сформулировать положение договора о порядке досудебного урегулирования спора между Министерством и получателем субсидии.	В случае возникновения спора между Министерством и получателем субсидии по вопросам, связанным с исполнением условий настоящего договора, стороны обязуются проводить переговоры и совместные консультации с целью достижения взаимоприемлемого решения. Если переговоры не дали результата в течение 30 календарных дней, или стороны не достигли взаимоприемлемого решения, спор подлежит передаче на рассмотрение в соответствии с действующим законодательством Республики (страны) через механизм досудебного урегулирования споров.

³²³ Утверждена приказом Минфина России от 30.11.2021 № 199н.