

Правовое регулирование механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена изучению правового регулирования механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации. Определяется, что указанный механизм представляет собой систему, включающую в себя целый ряд элементов, которые группируются в определенные подсистемы, в том числе нормативную подсистему, принципы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере, материальную основу расходов в социальной сфере, юридическую основу социальных расходов, которой служат бюджетные ассигнования, расходные и бюджетные обязательства публично-правового образования, виды социальных расходов, институциональная подсистема, включающая субъектов правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов. Особое внимание в статье уделяется вопросам кодификации социального законодательства. Как отмечается в работе, данное законодательство очень подвижно: новые акты могут приниматься для поддержки отдельных слоев населения, которые ранее не были охвачены мерами социальной защиты; действующие нормативные правовые акты могут отменяться по минованию надобности, в них могут вноситься изменения в связи с пересмотром критериев предоставления мер социальной поддержки и т.д. В связи с этим обосновывается, что, несмотря на разрозненный характер, социальное законодательство в силу особенностей регулируемых общественных отношений в настоящее время не нуждается в кодификации на федеральном уровне.

Ключевые слова: публичные расходы; социальные расходы; бюджетные расходы; расходные обязательства; социальная сфера; бюджетные ассигнования; бюджетное законодательство; социальное законодательство; правовые принципы; публично-правовые образования.

Для цитирования: Забралова О. С. Правовое регулирование механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 6. — С. 29–36. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.151.6.029-036.

© Забралова О. С., 2023

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

Legal Regulation of the Mechanism of Implementation of Public Social Expenditures in the Russian Federation

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

Abstract. The paper is devoted to examination of the legal regulation of the mechanism of implementation of public social expenditures in the Russian Federation. It is determined that the mechanism under consideration constitutes a system that includes a number of elements that are grouped into certain subsystems, including the regulatory subsystem, the principles of legal regulation of public relations that develop in the process of spending in the social sphere, the material basis of spending in the social sphere, the legal basis of social spending that include budget allocations, expenditure and budgetary obligations of public legal education, types of social expenditures, an institutional subsystem that includes subjects of legal relations arising in the process of implementing social expenditures. The paper draws special attention to the issues of codification of social legislation. As noted in the paper, this legislation is very mobile — new acts can be adopted to support certain segments of the population that were not previously covered by social protection measures; existing regulatory legal acts can be canceled when necessary, they may be amended due to the revision of criteria for the provision of social support measures, etc. In this regard, it is substantiated that, despite the fragmented nature, social welfare legislation, due to the peculiarities of regulated public relations, currently does not need codification at the federal level.

Keywords: public expenditures; social expenditures; budget expenditures; expenditure obligations; social sphere; budget allocations; budget legislation; social legislation; legal principles; public legal entities.

Cite as: Zabralova OS. Pravovoe regulirovanie mekhanizma osushchestvleniya publichnykh sotsialnykh raskhodov v Rossiyskoy Federatsii [Legal Regulation of the Mechanism of Implementation of Public Social Expenditures in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(6):29-36. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.151.6.029-036. (In Russ., abstract in Eng.).

Механизм осуществления социальных расходов представляет собой сложно-структурированную систему, включающую в себя целый ряд элементов, которые группируются в определенные подсистемы. Соответствующие элементы (подсистемы) позволяют логически структурировать рассматриваемый механизм, что служит неотъемлемым условием научного познания рассматриваемого явления.

Системный подход к анализу механизма осуществления социальных расходов имеет целый ряд неоспоримых преимуществ. По своей природе он представляет собой методологический прием, применяемый при проведении научного исследования того или иного явления. Как отмечается в науке, системный подход ориентирует исследование:

- на раскрытие целостности объекта;
- выявление существенных элементов;
- выявление многообразия типов связей между элементами;
- сведение совокупности элементов и связей в единую модель¹.

Таким образом, он позволяет рассмотреть механизм осуществления социальных расходов в качестве единого целого посредством выявления прямых и обратных связей между отдельными его элементами. Такой подход, с одной стороны, демонстрирует статику соответствующего механизма, т.е. его структуру, а с другой — динамику, через анализ взаимодействия его элементов.

По нашему мнению, механизм осуществления социальных расходов, являясь системой

¹ Кудж С. А., Цветков В. Я. Системный подход в диссертационных исследованиях // *Perspectives of Science and Education*. 2014. № 3 (9). С. 28.

взаимосвязанных элементов, состоит из следующих подсистем.

1. *Нормативная подсистема*, т.е. система источников регулирования общественных отношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов. Фундаментальным источником правового регулирования в рассматриваемой области является Конституция Российской Федерации.

Следующими в иерархии источников правового регулирования расходов в социальной сфере являются международные правовые акты. Российская Федерация в лице уполномоченных органов принимает участие в деятельности многих международных организаций социальной направленности. В первую очередь, безусловно, в перечне подобных организаций необходимо выделить ООН — в силу универсального характера данной организации она охватывает различные направления деятельности государств, в том числе и в социальной сфере. Так, в рамках ООН образованы (приняты) и действуют различные органы, программы и фонды, в том числе:

- Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ);
- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ);

— Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА)²;

— Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)³.

Отдельно в этом перечне необходимо выделить Международную организацию труда (МОТ), действующую в статусе специализированного агентства ООН.

Среди специализированных международных организаций, в деятельности которых принимает участие Российская Федерация, можно назвать Международную Ассоциацию Социального Обеспечения (МАСО) — основанную в 1927 г. международную организацию, имеющую своей целью обеспечение диалога между государствами в области социальной политики и выработку общих стандартов проведения такой политики в сфере социального обеспечения⁴.

Помимо международных соглашений, принятых в рамках международных организаций, следует выделить двусторонние соглашения Российской Федерации. Так, например, Российской Федерацией были подписаны соглашения о социальном обеспечении с Белоруссией⁵, Республикой Сербия⁶, Израилем⁷ и рядом иных стран.

² Соглашение между Правительством РФ и Организацией Объединенных Наций об учреждении в Российской Федерации Представительства Организации Объединенных Наций от 15.06.1993.

³ Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры о создании и функционировании Бюро ЮНЕСКО в СССР от 19.07.1989 ; Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений (принята Генеральной Ассамблеей ООН 21 ноября 1947 г.) и приложение IV к этой Конвенции.

⁴ История // URL: <https://ww1.issa.int/ru/about/history> (дата обращения: 05.05.2022).

Как отмечает В. И. Ефремкина, основными целями деятельности данной организации являются Основные цели МАСО: внедрение мировой политики социальной защиты населения и ее адаптация в национальной, региональной и международной экономике; совершенствование систем социального обеспечения; внедрение и поддержка административных институтов социальной защиты населения в различных странах в целях глобализации международных методов социальной защиты; установление связей между национальными и региональными институтами социальной защиты населения; анализ развития и эффективности различных мер, принимаемых государствами для усиления социальной защиты населения; разработка стратегических планов для внедрения социальных систем (Ефремкина В. И. Международная ассоциация социального обеспечения // Глобалистика : энциклопедия. М., 2003. С. 549–550).

⁵ Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения (подписан в г. Санкт-Петербурге 24 января 2006 г.) // Бюллетень международных договоров. 2007. № 6. С. 56–66.

⁶ Договор между Российской Федерацией и Республикой Сербией о социальном обеспечении // СЗ РФ. 2019. № 28. Ст. 3656.

Основным источником правового регулирования расходов в социальной сфере является законодательство — финансовое и социальное. И если, как очевидно, финансовое законодательство определяет порядок осуществления соответствующих расходов, то важность социального законодательства для предмета настоящего исследования предопределяется тем, что оно является источником возникновения расходных обязательств в рассматриваемой сфере, а также закрепляет права и обязанности субъектов социальных правоотношений, в том числе по вопросам, связанным с осуществлением расходов.

Необходимо отметить, что одной из основных проблем российского социального законодательства является его несистематизированность, раздробленность. Так, в Перечне публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов⁸ содержится 22 закона, которые предусматривают выплаты, пособия и иные меры социальной поддержки различным группам физических лиц.

Заметим, что данная проблема не раз становилась предметом обсуждения. Например, в 2004 г. в Государственную Думу ФС РФ был внесен проект Социального кодекса РФ⁹. В итоге указанный законопроект был возвращен субъекту права законодательной инициативы на доработку. На наш взгляд, это решение было в полной мере обоснованным: кодификация ради самой кодификации не имеет смысла — она должна быть направлена на повышение эффективности правового регулирования, способствовать решению принципиально новых задач

в области социального обеспечения. Полагаем, что в рамках так называемого Социального кодекса весьма трудно (если вообще возможно) было бы выделить Общую часть, положения которой распространялись бы на все группы общественных отношений в социальной сфере. Обусловлено это тем фактом, что социальное законодательство в определенном смысле носит казуальный характер: оно предусматривает отдельные меры социальной поддержки для конкретных групп граждан. При этом социальное законодательство очень подвижно: новые акты могут приниматься для поддержки отдельных слоев населения, которые ранее не были охвачены мерами социальной защиты, действующие нормативные правовые акты могут отменяться по минованию надобности, а также в них могут вноситься изменения в связи с пересмотром критериев предоставления мер социальной поддержки и т.д. Таким образом, полагаем, что, несмотря на разрозненный характер, социальное законодательство, в силу особенностей регулируемых общественных отношений, в настоящее время не нуждается в кодификации на федеральном уровне.

Тот факт, что вопросы, относящиеся к социальной сфере, входят в том числе в предмет совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, предопределяет, что социальное законодательство включает в себя как федеральные законы, так и законы субъектов Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что социальные кодексы принимаются на уровне субъектов Российской Федерации. Такого рода нормативные правовые акты приняты в г. Санкт-Петербурге¹⁰, в Ленинградской¹¹ и Волгоградской областях¹². Между тем очевидно,

⁷ Договор между Российской Федерацией и Государством Израиль о сотрудничестве в области социального обеспечения (подписан в г. Москве 06 июня 2016 г.) // Бюллетень международных договоров. 2018. № 2.

⁸ Информация Минфина России «Перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Законопроект № 13932-4 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/13932-4> (дата обращения: 02.08.2022).

¹⁰ Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2011. № 46.

что на региональном уровне подобный подход вполне допустим, поскольку объем социальных обязательств субъекта меньше, чем объем такого рода обязательств Российской Федерации.

Таким образом, можно отметить, что в настоящее время социальное законодательство дифференцируется как по содержанию (по предмету правового регулирования), так и по уровню регулирования (федеральное, региональное и местное).

Важную роль в правовом регулировании общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере, играют и подзаконные нормативные правовые акты Президента РФ¹³, Правительства РФ¹⁴, федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2. *Принципы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере*, — основные начала, основополагающие идеи, лежащие в основе системы правового регулирования рассматриваемых отношений. Принципы составляют ценностную основу механизма правового регулирования социальных расходов. Строго говоря, принципы можно было бы включить в первую группу элементов анализируемой системы, поскольку нормы-принципы составляют неотъемлемую часть правовых ис-

точников. В то же время считаем, что они заслуживают того, чтобы быть выделенными особо, по следующим причинам:

— принципы более устойчивы, чем нормативные правовые акты, законы и подзаконные нормативные правовые акты формулируются так, чтобы регулировать текущие общественные отношения наиболее эффективным образом, их текст гибок и может претерпевать изменения в целях отражения текущей социально-политической ситуации. Принципы формируются на протяжении длительного периода времени и, будучи признанными однажды, продолжают сохраняться на протяжении столетий;

— принципы не всегда формально выражены в нормах, существуют принципы, которые не закрепляются в нормативных правовых актах, однако являются общепризнанными в науке, судебной и иной правоприменительной практике.

К принципам правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере, можно отнести:

— общеправовые принципы: законности, гласности, федерализма и др.;

— общие принципы финансового права: приоритетности публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан; социальной направленности финансово-правового регулирования; единства финансовой политики и денежной системы; распределения

¹¹ Областной закон Ленинградской области от 17.11.2017 № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru>, 20.11.2017.

¹² Закон Волгоградской области от 31.12.2015 № 246-ОД «Социальный кодекс Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2016. № 6.

¹³ См., например: Указ Президента РФ от 24.04.2019 № 186 «О ежегодной денежной выплате некоторым категориям граждан к Дню Победы» // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2072; Указ Президента РФ от 12.07.2019 № 332 «Об увековечении памяти Ж. И. Алферова» // СЗ РФ. 2019. № 28. Ст. 3767.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 04.08.2006 № 472 «О финансировании ежемесячных компенсационных выплат нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до 3 лет, уволенным в связи с ликвидацией организации» // СЗ РФ. 2006. № 33. Ст. 3633; постановление Правительства РФ от 28.08.2013 № 744 «О премиях Правительства Российской Федерации в области образования» // СЗ РФ. 2013. № 36. Ст. 4579; постановление Правительства РФ от 15.12.2004 № 793 «О премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых ученых» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5205.

функций в области финансовой деятельности на основе разделения властей¹⁵;

— общие принципы права социального обеспечения. К. Н. Гусов выделял целый ряд подобных принципов, включая в них в том числе устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, всеобщий обязательный характер социального страхования, государственное регулирование системы обязательного социального страхования, обязательность уплаты страхователями страховых взносов, ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования, обеспечение надзора и общественного контроля, а также ряд иных принципов¹⁶. Как мы видим, большая часть указанных принципов тем или иным образом связана с формированием финансовой базы обязательного социального страхования, а также осуществлением расходов социальной направленности;

— принципы бюджетного права — включают принципы, перечисленные в гл. 5 БК РФ¹⁷. Данная группа принципов определяет порядок осуществления социальных расходов, а также общие начала построения межбюджетных отношений по вопросам финансирования мероприятий социальной политики.

3. Материальная основа расходов в социальной сфере — фонды денежных средств, которые служат источником соответствующих расходов. Можно выделить два основных вида

государственных фондов денежных средств — источников социальных расходов:

а) централизованные публичные фонды, включающие:

— бюджеты публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований);

— бюджеты государственных внебюджетных фондов¹⁸ (Фонд пенсионного и социального страхования, федеральный и территориальные фонды медицинского страхования);

б) децентрализованные публичные фонды — совокупность денежных средств, аккумулируемых государственными учреждениями (бюджетными, автономными и казенными), государственными корпорациями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями и т.д.

4. Юридическая основа расходов в социальной сфере, которой служат бюджетные ассигнования, расходные и бюджетные обязательства публично-правового образования. Бюджетные ассигнования отражают предельный объем денежных средств для исполнения бюджетных обязательств в соответствующем финансовом году, т.е. они очерчивают максимальный предел выделяемых денежных средств. Согласно ст. 69 БК РФ одним из видов бюджетных ассигнований выступают бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения, которые, в свою очередь, на основании п. 2 ст. 74.1

¹⁵ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, Инфра-М, 2020. С. 47.

¹⁶ Право социального обеспечения : учебник / под ред. К. Н. Гусова. М. : ПБОЮЛ Грачев С. М., 2001. 328 с.

¹⁷ На основании ст. 28 БК РФ бюджетная система Российской Федерации основана на принципах: единства бюджетной системы Российской Федерации; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированности бюджета; эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; прозрачности (открытости); участия граждан в бюджетном процессе; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств; подведомственности расходов бюджетов; единства кассы.

¹⁸ Здесь государственные внебюджетные фонды рассматриваются в материальном смысле, т.е. как фонды денежных средств, а не как субъекты, т.е. участники общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления социальных расходов.

БК РФ могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств. Таким образом, именно расходные обязательства служат юридическим основанием для предоставления физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию средств из соответствующего бюджета. Бюджетные обязательства, в соответствии со ст. 6 БК РФ, представляют собой расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Здесь же необходимо отметить, что, исходя из п. 1 ст. 74.1 БК РФ, можно выделить два вида бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения:

- на предоставление социальных выплат;
- на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения.

5. Виды социальных расходов. Текущая классификация расходов бюджетов, закрепляемая ст. 21 БК РФ, носит функциональный характер, т.е. она отражает направления расходования денежных средств по выполняемым публично-правовым образованиям функциям, решаемым задачам социально-экономического характера.

Одним из разделов действующей классификации расходов является разд. 1000 «Социальная политика», включающий расходы на пенсионное обеспечение, социальное обслуживание и социальное обеспечение населения, охрану

семьи и детства¹⁹. Кроме того, классификация расходов бюджетной классификации Российской Федерации также предусматривает выделение иных разделов, в которые включаются расходы, носящие социальный характер или непосредственно связанные с ними. Это, например, разд. 0700 «Образование», 0800 «Культура, кинематография», 0900 «Здравоохранение».

6. Институциональная подсистема, включающая субъектов правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов. В данную подсистему входят публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования), коллективные субъекты (к которым можно отнести государственные внебюджетные фонды, некоммерческие организации и ряд иных организаций) и индивидуальные субъекты (физические лица).

Представляется, что обозначенные элементы позволяют наиболее общим образом охарактеризовать функционирующий в настоящее время в Российской Федерации механизм осуществления публичных социальных расходов. Полагаем, что применение системного подхода, основанного на выявлении логических связей между элементами рассматриваемой системы, позволит более структурированно подойти к изучению теоретических и практических проблем правового регулирования публичных расходов в социальной сфере на современном этапе исторического развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ефремкина В. И. Международная ассоциация социального обеспечения // Глобалистика : энциклопедия. — М., 2003. — С. 549–550.
2. Кудж С. А., Цветков В. Я. Системный подход в диссертационных исследованиях // Perspectives of Science and Education. — 2014. — № 3 (9). — С. 26–32.

¹⁹ В соответствии с п. 18.2.10 Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения, утв. приказом Минфина России от 06.06.2019 № 85н, данный раздел включает в себя подразд. 1001 «Пенсионное обеспечение», 1002 «Социальное обслуживание населения», 1003 «Социальное обеспечение населения», 1004 «Охрана семьи и детства», 1005 «Прикладные научные исследования в области социальной политики», 1006 «Другие вопросы в области социальной политики».

3. Право социального обеспечения : учебник / под ред. К. Н. Гусова. — М. : ПБОЮЛ Грачев С. М., 2001. — 328 с.
4. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, Инфра-М, 2020. — 800 с.

Материал поступил в редакцию 9 сентября 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Efremkina V. I. Mezhdunarodnaya assotsiatsiya sotsialnogo obespecheniya // Globalistika: entsiklopediya. — М., 2003. — S. 549–550.
2. Kudzh S. A., Tsvetkov V. Ya. Sistemnyy podkhod v dissertatsionnykh issledovaniyakh // Perspectives of Science and Education. — 2014. — № 3 (9). — S. 26–32.
3. Pravo sotsialnogo obespecheniya: uchebnik / pod red. K. N. Gusova. — М.: PBOYuL Grachev S. M., 2001. — 328 s.
4. Finansovoe pravo: uchebnik / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Norma, Infra-M, 2020. — 800 s.