

Научная статья

УДК 347.73

DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(2).252-261

EDN VHMPHQ



Расходы бюджета на социальное обеспечение: финансово-правовое содержание

Григорий Александрович Хаитов

Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия
g.khaitov@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3572-639X>

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрено финансово-правовое содержание расходов бюджета на социальное обеспечение. Установлено, что в действующем законодательстве отсутствует определение категории «социальное обеспечение». Применительно к реализации конституционных положений о социальном государстве в законодательстве используются различные термины, в частности, «социальная защита», «социальная поддержка», «социальная помощь» и др. В бюджетно-правовом контексте предложено использовать термин «социальное обеспечение», которое можно определить как систему общественных отношений, возникающих в связи с предоставлением гражданам предусмотренных законодательством мер, реализуемых посредством денежных выплат, предоставления гражданам натуральных видов содержания, социальных услуг (меры социальной защиты, социальной помощи, социальной поддержки, социальные гарантии, пенсионное обеспечение, льготы и т. п.). Выявлено, что в бюджетном законодательстве также отсутствуют единые подходы к классификации расходов бюджета на социальное обеспечение. В статье указывается на наличие отдельных внутренних противоречий в бюджетной классификации Российской Федерации. Автором отмечается, что бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения нельзя отождествлять с расходами бюджета на социальное обеспечение. В связи с этим делаются выводы о том, что расходы бюджета на социальное обеспечение отличаются от других расходов бюджета тем, что они направлены на удовлетворение публичной потребности – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, посредством реализации различных мер социального обеспечения. Расходы бюджета на социальное обеспечение могут рассматриваться в качестве вида расходов бюджета, выделенного по функциональному назначению. Они могут осуществляться в различных формах, а конечными получателями средств из бюджета не всегда являются получатели социального обеспечения, но и иные субъекты, которые реализуют предоставление определенного «блага» получателю социального обеспечения – посредством денежных выплат, предоставления натуральных видов содержания, социальных услуг.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

бюджетное законодательство, бюджетные отношения, расходы бюджета, социальное обеспечение, бюджетные ассигнования, бюджет, виды расходов бюджета, формы расходов бюджета

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Хаитов Г.А. Расходы бюджета на социальное обеспечение: финансово-правовое содержание // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24, № 2. С. 252–261. DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(2).252-261. EDN VHMPHQ

Original article

Budget expenditures for social security: the concept in financial law

Grigoriy A. Khaitov

Baikal State University, Irkutsk, Russia

g.khaitov@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3572-639X>

ABSTRACT

The article considers budget expenditures for social security as a category of financial law. It has been established that in the current Russian legislation there is no definition of the concept of “social security”. The implementation of the constitutional provisions of the social state uses various concepts in the legislation, for example, “social protection”, “social support”, “social assistance” etc. In the budgetary and legal context,

© Хаитов Г.А., 2023

it is proposed to use the term “social security”, which can be defined as a system of social relations arising in connection with the provision to citizens of measures provided for by legislation, implemented by means of monetary payments, providing citizens with natural types of maintenance and social services (measures of social protection, social assistance, social support, social guarantees, pension provision, benefits, etc.). It was revealed that in the budget legislation there are also no unified approaches to the classification of budget expenditures for social security. The article indicates some internal contradictions in the budget classification of the Russian Federation. The author notes that “budget allocations for social security of the population” cannot be identified as budget expenditures for social security. It is concluded that budget expenditures for social security differ from other budget expenditures by their aim – the public need that can be determined as “creating conditions for decent life and free development of a person through the implementation of various social security measures”. Budget expenditures for social security can be considered as a type of budget expenditures differed according to their functional purpose. Budget expenditures for social security can be carried out in various forms. The final recipients of funds from the budget are not always the recipients of social security, but also other entities that provide social security through cash payments, natural types of maintenance and social services for citizens.

KEYWORDS

financial law, budget law, budget legislation, budget relations, budget expenditures, social security, budget allocations, budget

FOR CITATION

Khaitov G.A. Budget expenditures for social security: the concept in financial law // *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal = Academic Law Journal*. (In Russian). 2023;24(1):252–261. (In Russian). DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(2).252-261. EDN VHMPHQ

Введение

На конституционном уровне Российская Федерация провозглашена социальным государством (часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации¹), тем самым создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, определено конституционно-значимой публичной потребностью, на обеспечение которой требуются публичные средства, в том числе средства бюджетов. Содержание социального государства конкретизировано, в частности, в положениях части 2 статьи 7, статьи 39, частей 6, 7 статьи 75 Конституции Российской Федерации, закрепляющих государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Конституционные положения корреспондируют международным обязательствам Российской Федерации, в частности, статье 22 Всеобщей декларации прав человека², которая закрепляет, что каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности

прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

На основе международно-правового и конституционного регулирования в качестве самостоятельного выделено право человека на социальное обеспечение, определение которого дается многими авторами, в частности Е.Е. Мачульской [1, с. 24], П.Н. Байматовым [2, с. 17], А.Ю. Гусевым [3, с. 13]. Обобщив приведенные конституционные положения, подходы указанных авторов, можно сделать вывод о том, что конституционное право человека на социальное обеспечение представляет собой гарантированную средствами государства возможность человека получить определенные блага (в денежной, натуральной форме или в виде социальных услуг) с целью создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В целях финансового обеспечения мер, реализуемых государством в качестве гарантий указанного конституционного права, осуществляются расходы бюджета. В Бюджетном кодексе Российской Федерации³ (далее – БК РФ) расходы бюджета на социальное обеспечение рассматриваются в контексте бюджетной классификации (в качестве подраздела и группировки видов расходов бюджета – в статье 21 БК РФ),

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (ред. от 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 2020. 04 июля.

² Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г. // Российская газета. 1995. 05 апр.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

а также в контексте их осуществления в отдельно выделенной форме бюджетных ассигнований — ассигнований на социальное обеспечение населения (статья 74.1 БК РФ). Следует отметить, что бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения являются единственной формой бюджетных ассигнований, выделенной в статье 69 БК РФ по целевому критерию, в то время как в качестве критерия выделения других форм бюджетных ассигнований можно определить конечного получателя средств из бюджета.

При установлении и реализации мер социального обеспечения на практике неизбежно встают вопросы о том, какие положения бюджетного законодательства подлежат применению, каковы бюджетно-правовые модели осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение. От этого зависит, с одной стороны, полнота практического воплощения намерений законодателя, стремящегося решить социальные проблемы, с другой — законное, целевое, адресное и эффективное использование средств бюджета.

В связи с этим возникают следующие вопросы, требующие изучения:

— каково финансово-правовое содержание расходов бюджета на социальное обеспечение;

— могут ли расходы бюджета на социальное обеспечение осуществляться только лишь в форме бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения, и каковы отличия этой формы бюджетных ассигнований от других форм бюджетных ассигнований.

Чтобы ответить на них, в настоящем исследовании ставится задача выявить содержание категории «социальное обеспечение» применительно к бюджетным правоотношениям, установить бюджетно-правовые механизмы реализации социального обеспечения и сделать вывод о характеристиках расходов бюджета на социальное обеспечение как финансово-правовой категории.

Результаты исследования

Выделение конституционного права человека на социальное обеспечение обусловило необходимость определения категории «социальное обеспечение», которая не раскрывается в законодательстве и имеет многоаспектный характер.

М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова указывали, что в экономическом аспекте социальное обеспечение представляет собой один из способов распределения части валового внутреннего продукта путем предоставления гражданам материальных

благ в целях выравнивания их личных доходов в случаях наступления социальных рисков за счет целевых финансовых источников в объеме и на условиях, строго нормируемых обществом, государством, для поддержания их полноценного социального статуса [4, с. 32].

В учебнике «Право социального обеспечения» под общей редакцией К.Н. Гусова социальное обеспечение определяется как форма выражения социальной политики государства, направленной на материальное обеспечение определенных категорий граждан в случае наступления событий, признаваемых государством на данном этапе своего развития социально значимым [5, с. 11–12].

В научной литературе социальное обеспечение также рассматривается как комплекс мер по созданию условий для оказания материальной поддержки и помощи гражданам, поддержанию их уровня жизни, отвечающего целям социального государства и установленным в стране и на международном уровне стандартам [6].

В.Ш. Шайхатдинов рассматривает социальное обеспечение как совокупность общественных отношений, возникающих по поводу предоставления гражданам за счет специальных фондов, бюджетных средств медицинской помощи, пенсий, пособий и других видов обеспечения при наступлении жизненных обстоятельств, влекущих за собой утрату или снижение дохода, повышенные расходы, малообеспеченность, бедность [7, с. 58].

Следует обратить внимание, что термин «социальное обеспечение» не является единственным, который характеризует совокупность общественных отношений, имеющих приведенные признаки. В юридической науке и практике также используются термины «социальная защита», «социальная поддержка» и «социальная помощь».

Например, по определению Международной организации труда, социальная защита — это «защита, которую общество обеспечивает своим членам посредством набора общественных мер от экономических и социальных бедствий, которые обусловлены прекращением или существенным снижением заработков в результате болезни, родов, производственных или несчастных случаев, безработицы, инвалидности, старости и смерти; обеспечение медицинской помощи; обеспечение субсидий семьям с детьми» [8, с. 161].

Как видим, данное определение социальной защиты содержательно близко приведенным выше определениям социального обеспечения.

В научной литературе указывается, что социальную защиту можно определить как систему мер и государственных гарантий, определяющих государственную политику Российской Федерации по обеспечению достойного уровня жизни человека и гражданина и соблюдению (защите) социальных прав и свобод граждан [6].

Н.А. Горелов определяет социальную защиту как особую деятельность государства, направленную на предоставление социально значимых благ и услуг всем его гражданам без каких-либо условий и ограничений (трудового вклада, наличия детей и др.) [9, с. 283–284].

М.С. Сагандыков, А.М. Шафиков, анализируя различные подходы к определению содержания категорий «социальная защита», «социальная поддержка», «социальная помощь» и «социальное обеспечение», указывают, что в конституционно-правовом смысле социальная защита совпадает с разветвленной системой социальных гарантий, обеспечивающих каждому гражданину соблюдение конституционных прав личности. К важнейшим гарантиям социальной защиты Конституция Российской Федерации относит: охрану труда и здоровья граждан; минимальный размер оплаты труда; государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства; государственную поддержку инвалидов и пожилых людей; установление пенсий и пособий. В свою очередь, социальная поддержка, социальная помощь и социальное обеспечение являются частями (формами) социальной защиты [10]. Из выявленных указанными авторами подходов представляется возможным сделать вывод о том, что социальная поддержка — это предоставление благ лицам, имеющим доход не ниже прожиточного минимума, но нуждающимся в поддержке в связи с трудными жизненными обстоятельствами, социальная помощь предусматривает обязательное отнесение ее получателей к числу малоимущих, а социальное обеспечение, по их мнению, следует рассматривать в узком смысле как систему пенсионного обеспечения и государственных пособий (поскольку данные элементы прямо выделены в качестве социального обеспечения в Конституции Российской Федерации).

Несмотря на попытки систематизации и установления различий приведенных терминов в научной литературе, на наш взгляд, действующее законодательство не позволяет однозначно уяснить их разницу.

Лишь в отдельных случаях действующее законодательство определяет «социальную защиту» как более широкую категорию по отношению

к «социальной поддержке» (в отдельных законах⁴ приводятся легальные определения терминов «социальная защита» и «социальная поддержка», различающиеся содержанием).

Однако в других случаях категории «социальная защита» и «социальная поддержка» фактически не различаются, а их содержание является одинаковым⁵.

Интересно обратить внимание, что схожие по своему правовому содержанию меры в отношении судей, работников аппаратов судов обозначаются законодателем как «гарантии социальной защиты»⁶, в то время как в отношении прокуроров применяется термин «меры социальной поддержки»⁷. Одновременно с этим в части 3 статьи 45 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»⁸, в которой дается отсылка к законодательству Российской Федерации о статусе прокурорских работников, это обозначается как «меры социальной и правовой защиты».

Действующее законодательство также не согласуется с логикой различия социальной поддержки и социального обеспечения (в узком смысле как системы пенсионного обеспечения и государственных пособий), поскольку, например, пособие определяется в качестве вида социальной поддержки в Федеральном законе «О дополнительных гарантиях по социальной

⁴ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : Федер. закон от 24 нояб. 1995 г. № 181-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС : Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699; О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча : Федер. закон от 26 нояб. 1998 г. № 175-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.

⁵ См., например: О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием : Федер. закон от 07 нояб. 2000 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 46. Ст. 4538.

⁶ О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации : Федер. закон от 10 янв. 1996 г. № 6-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 144; О гарантиях социальной защиты отдельных категорий граждан : Федер. закон от 08 июня 2015 г. № 139-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 24. Ст. 3366.

⁷ О прокуратуре Российской Федерации : Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁸ О Следственном комитете Российской Федерации : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁹.

Федеральный закон «О государственной социальной помощи»¹⁰ включает в социальную помощь и пособия. При этом в систему государственной социальной помощи также включаются предоставление социальной доплаты к пенсии, субсидии, социальные услуги и жизненно необходимые товары. Следует обратить внимание, что данным Законом определен порядок учета прав граждан на меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги, предоставляемые в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты, установленные законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Очевидно, что федеральный законодатель фактически не различает меры социальной защиты и меры социальной поддержки, рассматривая их в качестве синонимов, и не ограничивает исчерпывающим перечнем возможности предоставления каких-либо благ гражданам в качестве социальных гарантий и выплат.

Обращает на себя внимание утвержденный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации классификатор мер социальной защиты (поддержки)¹¹, сформированный на основании части 6 статьи 6.9 Федерального закона «О государственной социальной помощи». Во-первых, вновь следует повторить, что между «мерами социальной защиты» и «мерами социальной поддержки» поставлен знак равенства. Во-вторых, в Рекомендациях по применению данного классификатора¹² Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации указывает, что «объектом классификации являются меры социальной защиты (поддержки), реализуемые в рамках законода-

тельства Российской Федерации в области социального обеспечения», фактически смешивая в одну категорию не только социальную защиту и социальную поддержку, но и социальное обеспечение.

Аналогичным образом Верховный Суд Российской Федерации в Обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан¹³, не проводит различий между «социальной защитой», «социальной поддержкой» и «социальным обеспечением».

Столь схожая позиция высшей судебной инстанции и профильного органа государственного управления позволяет сделать вывод, что органы власти не видят смысла в разграничении этих категорий и необходимости использования единообразной терминологии, ставя во главу угла содержательное наполнение правоотношений, сводящихся к предоставлению определенных благ человеку, чей статус в законодательстве предполагает возможность их получения. В этом плане важной для понимания сущности социального обеспечения является правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная им еще на заре формирования законодательства о социальном обеспечении¹⁴. Высший орган конституционного контроля не только определил развитие социального обеспечения условием осуществления целей социального государства, но и указал, что его основным содержанием является материальное обеспечение, предоставление человеку средств к существованию. При этом осуществляться социальное обеспечение может в разных формах: посредством денежных выплат, предоставления натуральных видов содержания, социальных услуг за счет средств обязательного социального страхования, бюджетных ассигнований и иных источников.

Представляется ошибочной позиция авторов — специалистов в области права социального обеспечения — о том, что в качестве условия социального обеспечения выступает наступление

⁹ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : Федер. закон от 21 дек. 1996 г. № 159-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

¹⁰ О государственной социальной помощи : Федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

¹¹ Классификатор мер социальной защиты (поддержки) Российской Федерации. URL: <https://sfr.gov.ru> (дата обращения: 05.04.2023).

¹² Рекомендации по применению Классификатора мер социальной защиты (поддержки) : утв. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июня 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 11.

¹⁴ По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апр. 1991 года «О занятости населения в Российской Федерации» в редакции от 20 апр. 1996 года : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 дек. 1997 г. № 20-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5878.

исключительно «социального риска», суть которого «заключается в том, что его наступление приводит к утрате основного источника средств существования в виде дохода от трудовой деятельности, а также к дополнительным расходам на содержание нетрудоспособных членов семьи. В результате этого снижается уровень жизни, возникает материальная необеспеченность» [1, с. 26].

Анализ законодательства показывает, что предоставление мер социального обеспечения обуславливается не только снижением уровня жизни в связи с утратой или снижением доходов, дополнительными расходами, но и другими факторами, например, в зависимости от места работы (службы), профессии (например, для судей, прокуроров, граждан, занятых на работах с химическим оружием), или в зависимости от определенных заслуг и общественно полезных поступков человека (по такому критерию в законодательстве установлены меры социальной поддержки ветеранов¹⁵, Героев Российской Федерации¹⁶, доноров крови¹⁷). Обращает на себя внимание тот факт, что в науке права социального обеспечения изучаются вопросы социального обеспечения по «статусу», например, лиц, замещающих государственные должности [11].

Представляется, что при решении вопроса об осуществлении социального обеспечения законодатель руководствуется оценочной категорией «достойная жизнь», вкладывая в нее различное содержание применительно к разным субъектам (например, для малоимущих граждан — обеспечение доведения их доходов до минимального уровня, для многодетных семей — обеспечение условий для воспитания и развития детей, для ветеранов — обеспечение повышенного уровня жизни с учетом их заслуг перед государством и обществом). Данный вывод нашел свое подтверждение в правовых по-

зициях Конституционного Суда Российской Федерации¹⁸.

Для разрешения обозначенной терминологической проблемы (в части соотношения «социального обеспечения», «социальной защиты», «социальной поддержки», «социальной помощи») в бюджетно-правовом контексте представляется важным обратить внимание на то, что в Толковом словаре русского языка «обеспечение» определяется как «то, чем обеспечивается», а глагол «обеспечить» определяется как «снабдить чем-то, предоставить материалы» [12]. То есть именно термин «обеспечение» предусматривает активную обязанность по предоставлению денежных средств, услуг, вещей, что порождает необходимость осуществления расходов бюджета. Соответственно, под социальным обеспечением следует понимать систему общественных отношений, возникающих в связи с предоставлением гражданам предусмотренных законодательством мер, реализуемых посредством денежных выплат, предоставления гражданам натуральных видов содержания, социальных услуг (мер социальной защиты, социальной помощи, социальной поддержки, социальных гарантий, пенсионного обеспечения и т. п.). В свою очередь, различные установленные законодательством меры социальной защиты, социальной поддержки, социальной помощи, социальные гарантии, пенсионного обеспечения и т. п., которые независимо от наименования схожи по своей сути, можно обозначить единым термином «меры социального обеспечения».

Тем не менее из бюджетного законодательства, которое оперирует термином «социальное обеспечение», определить четкое содержание данной категории не представляется возможным.

Обращает на себя внимание тот факт, что в функциональной классификации расходов бюджета выделяется раздел «Социальная политика» (подпункт 10 пункта 3 статьи 21 БК РФ), в котором в качестве самостоятельных подразделов выделены социальное обеспечение на-

¹⁵ О ветеранах : Федер. закон от 12 янв. 1995 г. № 5-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

¹⁶ О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы : Федер. закон от 09 янв. 1997 г. № 5-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 3. Ст. 349.

¹⁷ О донорстве крови и ее компонентов : Федер. закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4176.

¹⁸ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в связи с жалобой гражданина С.Н. Борозенца : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09 июля 2009 г. № 12-П // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3920; По делу о проверке конституционности подпункта 5 статьи 4 Федерального закона «О ветеранах» в связи с жалобой гражданина В.А. Корсакова : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06 февр. 2014 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 2014. № 7. Ст. 736.

селения, пенсионное обеспечение, социальное обслуживание.

Одновременно с этим в пункте 6 статьи 21 БК РФ установлена единая группировка расходов бюджетов, в которой выделена группа «Социальное обеспечение и иные выплаты населению», содержащая в том числе следующие подгруппы, раскрытые в установленном Министерством финансов Российской Федерации перечне кодов видов (групп, подгрупп, элементов) расходов классификации расходов бюджетов¹⁹:

– публичные нормативные социальные выплаты гражданам: пенсии, выплачиваемые по пенсионному страхованию населения; иные пенсии, социальные доплаты к пенсиям; пособия, компенсации, меры социальной поддержки по публичным нормативным обязательствам;

– социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных социальных выплат: пособия, компенсации и иные социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных обязательств; субсидии гражданам на приобретение жилья; приобретение товаров, работ и услуг в пользу граждан в целях их социального обеспечения.

В данном случае в классификации расходов бюджета социальное и пенсионное обеспечение не разграничиваются. При этом в бюджетном законодательстве возникает еще один термин – «социальные выплаты», определение которого не раскрывается, но из положений бюджетного законодательства можно сделать вывод, что социальные выплаты представляют собой денежные средства, выплачиваемые из бюджета гражданину в рамках реализации положений законодательства о социальном обеспечении.

Таким образом, «социальное обеспечение» в классификации расходов бюджета рассматривается одновременно в двух аспектах – как подраздел классификации и группа видов расходов, и в каждом из данных аспектов содержание социального обеспечения различно.

Помимо бюджетной классификации термин «социальное обеспечение» используется в положениях БК РФ, касающихся форм бюджетных ассигнований.

Так, в числе форм бюджетных ассигнований в статье 69 выделяются ассигнования на

социальное обеспечение населения, к которым в статье 74.1 БК РФ относятся бюджетные ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения.

Закреплено, что расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств, т. е. публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся в государственных или муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность (статья 6 БК РФ)..

Бюджетные ассигнования на исполнение указанных публичных нормативных обязательств предусматриваются отдельно по каждому виду таких обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения.

Одновременно с этим в БК РФ допускается осуществление расходов бюджета на социальное обеспечение и не в результате принятия публичных нормативных обязательств.

Как уже отмечалось, осуществление социального обеспечения возможно в различных формах – не только путем предоставления гражданам денежных средств (что сопоставимо с исполнением публичных нормативных обязательств), но и путем предоставления натуральных видов содержания или социальных услуг. Соответственно, на практике неизбежно встает вопрос о том, охватывают ли бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения все возможные случаи осуществления расходов бюджета с целью социального обеспечения.

Если пенсии или пособия, социальные выплаты осуществляются в денежной форме и пре-

¹⁹ О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения : Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 24 мая 2022 г. № 82н // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> 30 июня 2022 г.

доставляются гражданину в результате исполнения публичного нормативного обязательства, то проблем с соотносением подобного случая с содержанием статьи 74.1 БК РФ не возникает.

Но действующее законодательство не позволяет уяснить, что подразумевается под приобретением товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения. Следует учитывать, что реализация натуральных льгот предполагает разные механизмы осуществления соответствующих расходов, сопоставимые с различными формами бюджетных ассигнований. В связи с этим на практике возникают проблемы разграничения расходов, осуществляемых в форме бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения, от расходов, осуществляемых в иных формах бюджетных ассигнований. Соответственно, встают вопросы о том, какие положения бюджетного законодательства подлежат применению при установлении и осуществлении таких расходов. В литературе приводятся примеры применения механизма закупки товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд при реализации различных мер социального обеспечения и отнесение соответствующих расходов бюджета к форме бюджетных ассигнований, указанной в статье 69.1 БК РФ (ассигнования на закупку (приобретение) товаров, работ, услуг). В отдельных случаях бесплатный или льготный проезд граждан на общественном транспорте финансируется путем выделения бюджетных средств на предоставление субсидий перевозчикам в соответствии со статьей 78 БК РФ, которые в статье 69 БК РФ выделяются в качестве самостоятельной формы бюджетных ассигнований [13].

Таким образом, на практике в сфере социального обеспечения органы власти используют различные механизмы финансирования соответствующих расходов, выходя за рамки бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения, т. е. фактически при установлении и реализации конкретных расходных обязательств в сфере социального обеспечения населения правотворческие и правоприменительные органы делают увязку вводимого и реализуемого правового регулирования с различными положениями БК РФ, тем самым в одних случаях применяя статью 74.1 БК РФ, в других – положения БК РФ, касающиеся других форм бюджетных ассигнований. Какие положения применять, зависит, по сути, не от содержания правоотношений, возникающих в связи с установлением и осу-

ществлением расходов, а от усмотрения правотворческого и (или) правоприменительного органа, который руководствуется в первую очередь собственным удобством и снижением собственных рисков. Так, поскольку в статье 78 БК РФ установлен ряд ограничений, связанных с предоставлением и использованием субсидий из бюджета юридическим лицам, в некоторых случаях расходы бюджета, полностью соответствующие признакам субсидий, представляются как ассигнования на социальное обеспечение населения²⁰.

В связи с изложенным встает вопрос: если механизм бюджетного обеспечения натуральных мер социальной поддержки не соотносится с содержанием статьи 74.1 БК РФ, означает ли это, что эти меры социальной поддержки перестают быть «социальным обеспечением», и соответствующие расходы бюджета не являются расходами на социальное обеспечение?

На наш взгляд, ответ на этот вопрос должен быть отрицательным, поскольку форма бюджетных ассигнований как внешнее выражение расходов бюджета не может влиять на целевую направленность этих расходов.

Несовершенство действующего правового регулирования, выделяющего в качестве самостоятельной формы бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения, а также недостаточно ясное содержание статьи 74.1 БК РФ приводят к указанным выше практическим проблемам, когда в качестве бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения представляются средства, которые следовало бы отнести к иным формам бюджетных ассигнований, и, напротив, отнесенные к иным формам бюджетных ассигнований расходы бюджета в функциональной классификации не указываются в качестве расходов на социальное обеспечение.

²⁰ Например, требования и ограничения, связанные с предоставлением субсидий в соответствии со ст. 78 БК РФ, не учитываются при предоставлении средств из бюджета аптечным организациям в связи с бесплатным обеспечением лекарственными препаратами отдельных категорий граждан в соответствии с Постановлением Правительства Иркутской области от 12 февр. 2009 г. № 28-пп «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления в Иркутской области мер социальной поддержки по бесплатному обеспечению лекарственными препаратами для медицинского применения, отпускаемыми по рецептам на лекарственные препараты, при амбулаторном лечении для детей первых трех лет жизни из малоимущих семей и семей одиноких родителей и для детей в возрасте до шести лет из многодетных семей, и возмещения расходов в связи с их предоставлением» (см.: Областная. 2009. 18 февр.), а соответствующие расходы в бюджете Иркутской области отнесены к бюджетным ассигнованиям на социальное обеспечение населения.

Заключение

Подводя итог изложенному, можно сделать вывод о том, что содержательно расходы бюджета на социальное обеспечение отличаются от других расходов бюджета тем, что они направлены на удовлетворение публичной потребности – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, как сущности социального государства, посредством реализации различных мер социального обеспечения.

Из этого следует, что расходы бюджета на социальное обеспечение обусловлены расходными обязательствами на социальное обеспечение (важно обратить внимание, что данный термин выделяется в статье 74.1 БК РФ), т. е. направлены на реализацию обязанности публично-правового образования предоставить определенному субъекту денежные средства из бюджета, с использованием которых будет удовлетворена указанная выше публичная потребность. В связи с этим расходы бюджета на социальное обеспечение могут рассматриваться в качестве вида расходов бюджета, выделенного по функциональному назначению.

Расходы бюджета на социальное обеспечение могут осуществляться в различных формах,

конечными получателями средств из бюджета не всегда являются получатели социального обеспечения, но и иные субъекты, которые реализуют предоставление определенного «блага» получателю социального обеспечения – посредством денежных выплат, предоставления натуральных видов содержания, социальных услуг.

Соответственно, форма бюджетных ассигнований «ассигнования на социальное обеспечение населения» не покрывает все случаи осуществления расходов на социальное обеспечение, что создает возможности для выборочного применения статьи 74.1 БК РФ. В связи с этим законодателю предлагается рассмотреть вопрос о корректировке бюджетного законодательства в части выделения форм бюджетных ассигнований на основе единообразных критериев и уточнения содержания ассигнований на социальное обеспечение населения.

Кроме того, представляется актуальной для решения проблема законодательного определения содержания межотраслевой категории «социальное обеспечение», что позволит четко определить содержание расходов бюджета на социальное обеспечение в качестве финансово-правовой категории, а также устранить имеющиеся противоречия в бюджетной классификации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения : учебник / Е.Е. Мачульская. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2014. – 587 с.
2. Байматов П.Н. Реализация конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / П.Н. Байматов. – Тюмень, 2016. – 33 с.
3. Гусев А.Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / А.Ю. Гусев. – Москва, 2017. – 22 с.
4. Захаров М.Л. Право социального обеспечения России : учебник / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – Москва : Волтерс Клувер, 2004. – 581 с.
5. Право социального обеспечения : учебник / под ред. К.Н. Гусова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. – 328 с.
6. Комментарий к Федеральному закону от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (постатейный) / Э.С. Бондарева, А.Ю. Гусев, А.В. Менкенов, Н.В. [и др.]. – Москва : ООО «Верба легис», 2018. – EDN UERYDZ.
7. Шайхатдинов В.Ш. Система социальной защиты и обеспечения населения современной России / В.Ш. Шайхатдинов // Социальная защита населения в регионе : учеб. пособие / З.С. Гафаров. – Екатеринбург : Урал. академия гос. службы, 1999. – 351 с.
8. Социальная работа : Рос. энцикл. слов / под общ. ред. Жукова В.И. – Москва : Союз, 1997. – 358 с.
9. Политика доходов и качество жизни населения / под ред. Н.А. Горелова. – Санкт-Петербург : Питер, 2003. – 652 с. – EDN VROXYF.
10. Сагандыков М.С. Права граждан на социальную защиту и социальное обеспечение: конституционно-правовой аспект / М.С. Сагандыков, А.М. Шафиков. – EDN SGEXXF // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2014. – № 2. – С. 36–42.
11. Шайхатдинов В.Ш. Дополнительное социальное обеспечение: анализ проблем теории и практики / В.Ш. Шайхатдинов. – EDN VBSJZF // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2015. – № 4. – С. 100–109.

12. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов // Толковый словарь Ожегова онлайн. – URL: <https://slovarozhegova.ru>.

13. Хайтов Г.А. Формы бюджетных ассигнований в современном бюджетном законодательстве Российской Федерации: проблемы правового регулирования и правоприменения / Г.А. Хайтов – EDN QHNNYI // Личность, общество и государство в правовом измерении : материалы Национал. науч.-практич. конф., Иркутск, 22 марта 2021 г. – Иркутск, 2021. – С. 166–172.

REFERENCES

1. Machul'skaya E.E. Social security law. 3rd ed. Moscow, Yurait Publ., 2014. 587 p.
2. Baimatov P.N. Implementation of the constitutional right of citizens to social security in the Russian Federation: constitutional and legal study. *Cand. Diss. Thesis*. Tyumen', 2016. 33 p.
3. Gusev A.Yu. Judicial protection of the right of Russian citizens to social security. *Cand. Diss. Thesis*. Moscow, 2017. 22 p.
4. Zakharov M.L., Tuchkova E.G. Social security law of Russia. Moscow, Volters Kluver Publ., 2004. 581 p.
5. Gusov K.N. (ed.) Social security law. 2nd ed. Moscow, PBOYuL Grachev S.M. Publ., 2001. 328 p.
6. Bondareva E.S., Gusev A.Yu., Menkenov A.V., Antonova N.V., Bogatyreva N.V., Slesarev S.A. Comment to the Federal Law of 17 July 1999 178-FL «On State Social Assistance» (article by article). Moscow, ООО «Verba legis» Publ., 2018. EDN: UERYDZ.
7. Shaikhatdinov V.Sh. System of social protection and provision of the population of modern Russia. Gafarov Z.S. Social protection in the region. Ekaterinburg, Ural State Law Academy Publ., 1999. 351 p.
8. Zhukov V.I. (ed.) Social Work : Russian Encyclopedic Dictionary. Moscow, Soyuz Publ., 1997. 358 p.
9. Gorelov N.A. (ed.) Income policy and population's life quality. Saint Petersburg, Piter Publ., 2003. 652 p. EDN: VROXYF.
10. Sagandykov M.S., Shafikov A.M. The Rights of Citizens For Social Protection and Social Security: the Constitutional-Legal Aspect. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2014, no. 2, pp. 36–42. (In Russian). EDN: SGEXXF.
11. Shaikhatdinov V.Sh. Additional Social Security: Analysis of Theory and Practice. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2015, no. 4, pp. 100–109. (In Russian). EDN: VBSJZF.
12. Ozhegov S.I. Dictionary of the Russian language. *Ozhegov's Explanatory Dictionary Online*. Available at: <https://slovarozhegova.ru>. (In Russian).
13. Khaitov G.A. Forms of Budget Allocations in the Modern Budget Legislation of the Russian Federation: Problems of Legal Regulation and Law Enforcement. The individual, society and the State in the legal aspect. *Materials of All-Russian Research Conference, Irkutsk, March 22, 2021*. Irkutsk, 2021, pp. 166–172. (In Russian). EDN: QHNNYI.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Григорий Александрович Хайтов – аспирант кафедры предпринимательского и финансового права. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11; Researcher ID AAP-8041-2021; SPIN-код 1509-2621; Author ID 693203

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Grigoriy A. Khaitov – Graduate student of the Department of Business and Financial law. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003; Researcher ID AAP-8041-2021; SPIN-код 1509-2621; Author ID 693203

Поступила в редакцию / Received 07.04.2023

Доработана после рецензирования / Revised 19.06.2023

Принята к публикации / Accepted 22.06.2023