

УДК 336.572

JEL E62, P43, H61, I38

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

Барциц Алиас Даурович, асп.

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, пр. Ленинградский, д. 49/2, Москва, Россия, 125167; e-mail: alias.barcic@mail.ru

Предмет: в статье дается характеристика основ управления бюджетными расходами на программы социальной защиты граждан, поскольку важной задачей бюджетной политики является оптимизация и повышение эффективности управления бюджетными расходами бюджетов бюджетной системы, в число которых входит повышение эффективности на социальную сферу. *Дизайн исследования:* несмотря на различные подходы к пониманию социальной защиты и ее программ, исследование процесса финансового обеспечения программ социальной защиты через инструменты их финансирования, которые постепенно трансформируются и совершенствуются, не теряет свою актуальность во все времена. Нормативно-правовым регулированием закрепляется бюджетное финансирование программ социальной защиты граждан в Российской Федерации. *Цель:* статья направлена на рассмотрение финансового механизма, который представляет собой совокупность форм и методов, с помощью которых реализуется процесс распределительных мероприятий в сфере социальной защиты. *Результаты:* делается вывод, что в России характерна многоканальность финансирования программ социальной защиты граждан (что характерно для стран с рыночной экономикой), что означает высокую ответственность органов государственной власти в управлении финансами на социальную защиту. Источниками финансирования программ социальной защиты граждан выступают бюджетные средства (средства бюджетов бюджетной системы), средства от благотворительной деятельности, предпринимательской деятельности. В статье сказано об инструментах программ социальной защиты, благодаря которым обеспечиваются национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года, Цели устойчивого развития. Исследуется механизм финансового обеспечения инструментов фи-

нансирования программ социальной защиты на примере бюджетных средств на реализацию программы материнского (семейного) капитала на федеральном (через межбюджетные трансферты) и региональном уровнях (за счет собственных средств бюджетов регионов). Делается вывод, что программа материнского (семейного) капитала зарекомендовала себя как действенный инструмент социальной защиты, который получал поддержку со стороны федеральных органов и руководства страны. Описывается государственный финансовый контроль за расходами бюджетов на социальную защиту граждан на примере программы материнского (семейного) капитала в России.

Ключевые слова: программы социальной защиты, инструменты финансирования, бюджетное финансирование, бюджетные источники, межбюджетные трансферты, семейный капитал.

DOI: 10.17308/meps/2078-9017/2023/3/37-56

Введение

На современном этапе приоритетной задачей бюджетной политики в разных странах, в том числе и в Российской Федерации, является оптимизация и повышение эффективности управления бюджетными расходами бюджетов бюджетной системы. Данная цель достигается путем принятия соответствующих нормативно-правовых актов (далее – НПА), а также зависит от деятельности участников бюджетного процесса. Повышение эффективности управления расходами бюджетов публично-правовых образований (как на федеральном, так и региональном уровнях) связан, в том числе, с управлением расходами на социальную защиту граждан, определяя финансовое обеспечение программ социальной защиты граждан.

На сегодняшний день система социальной защиты в Российской Федерации играет важную и приоритетную роль, поскольку направлена на решение проблем, выявленных в ходе жизненных обстоятельств; на благополучие людей; на минимизацию социальных рисков и неравенства. Стоит сказать, что нет единого подхода к пониманию социальной защиты. Один подход предполагает, что система социальной защиты включает в себя социальную помощь, социальное страхование, социальное обслуживание, программы на рынке труда [15], [16]. Другой подход, принадлежащий Международной организации труда, включает в социальную защиту следующие направления:

- 1) детские и семейные пособия;
- 2) программы по охране материнства;
- 3) программы помощи потерявшим работы через пособия по безработице и другие меры [17].

Несмотря на различные мнения и подходы, можно сказать, что сама социальная защита граждан представляет собой все государственные и частные инициативы, призванные обеспечить защиту уязвимых людей от

рисков получения средств к существованию [3, с. 457]. Системы социальной защиты способствуют помощи категориям граждан в управлении социальными рисками и негативными последствиями. Роль системы социальной защиты и труда выражается в функциях: устойчивость от последствий и потрясений; равенство возможностей; возможности граждан за счет развития человеческого капитала.

Прошедшие финансовые кризисы или экономические шоки (например, пандемия коронавируса – COVID-19) подтверждают значение социальной защиты граждан. По своей сути система социальной защиты, выражаемая через программы, выступает в форме «социальной подушки безопасности», которая помогает людям справляться с экономическими реалиями, связанными, например, с потерей работы или трудоспособности, утратой кормильца, болезнями, наступлением старости и иными другими обстоятельствами, которые граждане не в силу контролировать.

Важным аспектом при реализации социальной защиты выступает процесс финансирования, используя определенные инструменты, методы и формы финансирования, а также источники финансового обеспечения, которые могут выступать как бюджетные, так и внебюджетные источники. В связи с этим возникает процесс целенаправленного воздействия на финансовые отношения в социальной защите с помощью приемов, методов и финансовых ресурсов для реализации функции по социальной защите граждан (управление финансами в социальной защите). Управление финансами в социальной защите является сложным процессом, поскольку конечными потребителями мер поддержки являются граждане. Граждане являются центральным элементом в повышении и улучшении демографической ситуации как отдельно в регионе, так и в целом по стране [2, с. 486]. Следовательно, финансовое обеспечение программ социальной защиты представляет собой процесс расходования денежных средств, направленных на реализацию программ социальной защиты с помощью определенных форм, методов, приемов, инструментов в целях соблюдения конституционных прав граждан на социальную защиту, выполнения национальных целей развития Российской Федерации (далее – цели развития) в рамках единого плана по достижению этих целей.

Таким образом, реализация программ социальной защиты и процесс финансового обеспечения осуществляется в рамках действующего законодательства Российской Федерации¹ согласно целям программ социальной защиты, установленным национальным целям развития² и Целям устойчивого развития [17] (далее – ЦУР). Все вышеназванные цели тесно взаимосвязаны между собой.

¹ Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.10.2021 № 2765-Р «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года».

В Российской Федерации на законодательном уровне установлены определенные инструменты социальной защиты, благодаря которым обеспечивается достойный труд, благополучие граждан³ и другие мероприятия по направлениям социальной защиты, а также механизм их финансового обеспечения, который осуществляется через страховые взносы, межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, разного рода пожертвования (благотворительность), налоговые компоненты. Социальная сфера подвергается трансформации, что подразумевает, в том числе, повышение адресности и эффективности реализации программ социальной защиты, повышение эффективности использования бюджетных средств на реализацию социальной политики⁴.

Интерес к рассмотрению финансового обеспечения материнского (семейного) капитала как меры дополнительной финансовой поддержки семей, имеющих детей, считается весьма актуальным, поскольку данный инструмент программы поддержки семей с детьми социальной защиты трансформируется последние годы, что говорит о его значимости и приоритете. В связи с этим в статье будет рассмотрена реализация программы поддержки граждан, имеющих детей, с позиции материнского (семейного) капитала, а также финансовые аспекты реализации этой программы как на федеральном уровне, так и региональном уровне. Также для оценки эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы будет проанализирована деятельность государства по использованию бюджетных средств на материнский (семейный) капитал.

Финансовые аспекты программ социальной защиты

Финансовые ресурсы определяют эффективность и результативность функционирования социальной защиты граждан и ее программ. В большинстве случаев источником финансового обеспечения расходов на программы социальной защиты выступает федеральный бюджет, поскольку использование средств федерального бюджета обусловлено сохранением на федеральном уровне социальной защиты гражданам через формирование государственной социальной политики и реализацию различных социальных программ в форме национальных проектов, федеральных проектов, государственных программ.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – ОГВ СРФ) вправе участвовать в определении потребностей в программах социальной защиты, следовательно, мероприятия социальной защиты на соответствующих территориях регионального характера финансируются за счет средств бюджетов СРФ. Это объясняется наличием на уровне СРФ собственной региональной социальной политики, поскольку государственная власть в СРФ вправе, исходя из полномочий, устанавливать региональ-

³ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-Р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах».

ные пособия, их размеры, финансируемых за счет средств региональных бюджетов.

В Российской Федерации на федеральном уровне функционируют следующие государственные внебюджетные фонды, которые реализуют определенные программы социальной защиты, финансируемые в дальнейшем за счет бюджетов этих внебюджетных фондов: Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее – Социальный фонд России). Последний объединил в себя функции и имущество существовавших до конца 2022 года Пенсионного фонда России и Фонда социального страхования Российской Федерации. В связи с этим бюджет Социального фонда России относится к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, формируемых за счет доходов и иных источников, в дальнейшем которые направляются на исполнение обязательств фонда. Следовательно, финансовое обеспечение расходов (направлений) Социального фонда России осуществляется за счет бюджета этого фонда. При этом могут быть предусмотрены межбюджетные трансферты из федерального бюджета на исполнение некоторых обязательств или расходов ввиду дефицита источников в бюджете Социального фонда России.

Таким образом, в Российской Федерации финансовое обеспечение программ социальной защиты осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (федерального бюджета, бюджетов СРФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов).

Несомненно, поступления от налогов составляют большую часть бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в связи с чем источники финансового обеспечения программ социальной защиты носят в основном налоговый характер. Помимо налогов прямое влияние оказывают взносы на страхование через вышеупомянутые государственные внебюджетные фонды [4, с. 23].

Законодательное закрепление бюджетного финансирования программ социальной защиты отражается, в том числе, в статье 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Так, финансовое обеспечение деятельности организаций социального обслуживания, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и ОГВ СРФ, осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов СРФ соответственно.

В соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» социальное пособие является безвозмездной помощью со стороны государства в виде определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов БС РФ. ОГВ СРФ осуществляют переданные полномочия по оказанию государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, которые предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета. Следовательно, фи-

нансовое обеспечение социальной защиты граждан относится к расходным обязательствам Российской Федерации, СРФ через бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Поэтому делается вывод о законодательном закреплении бюджетного финансирования программ социальной защиты граждан в Российской Федерации.

В России характерна многоканальность финансирования программ социальной защиты. Так, помимо бюджетных источников, одним из каналов финансового обеспечения социально ориентированных мероприятий в развитой рыночной системе хозяйствования выступают финансовые ресурсы организаций. Так, упомянутый Федеральный закон⁵ допускает, что помимо вышеназванных источников в качестве финансового обеспечения программ социального обслуживания могут выступать такие источники, как доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, осуществляемой организациями социального обслуживания. Использование средств организаций обуславливается тем, что организации имеют возможность за счет прибыли, платных услуг выплачивать разного рода социальные услуги, пособия, гранты в целях поддержания социального статуса своих работников, сохранения уровня их жизни и развития в профессиональном плане. При этом могут возникать ситуации, когда организации не имеют достаточных финансовых ресурсов для финансирования таких обязательств.

В условиях дефицита бюджетных и внебюджетных средств для финансового обеспечения программ социальной защиты может возникнуть потребность в поиске дополнительных источников финансирования, одним из которых выступает благотворительная и спонсорская деятельность, получившая свое развитие в странах с развитыми рыночными отношениями [7, с. 43]. Благотворительные фонды или благотворительные инициативы организаций и предприятий, деятельность которых возможно стимулировать налоговыми преференциями [10, с. 72]. Источниками финансирования такой благотворительной деятельности выступают безвозмездные и добровольные взносы домохозяйств или других частных лиц, а также организаций, поступления от осуществления разного рода акций. В свою очередь наличие различных источников финансового обеспечения программ социальной защиты граждан, которые могут отличаться по форме или условиям предоставления, означает высокую ответственность ОГВ и местного самоуправления в управлении финансами в социальной защите.

Говоря о базовых финансовых аспектах программ социальной защиты граждан, также следует сказать, что финансовый механизм программ социальной защиты граждан определяет систему управления финансами в социальной защите. В свою очередь под финансовым механизмом программ социальной защиты понимается совокупность форм и методов, с помощью которых реализуется процесс распределительных мероприятий (включая как средства бюджетов бюджетной системы, так и финансовые ресурсы ор-

⁵ Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

ганизаций), включает в себя управление финансами в социальной защите. Источниками финансирования программ социальной защиты в Российской Федерации могут выступать как бюджетные, так и внебюджетные средства, а также взносы и пожертвования, доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Финансовое обеспечение системы социальной защиты граждан в Российской Федерации осуществляется из всех уровней бюджетной системы, в том числе федерального и региональных бюджетов, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов. При этом средства, принадлежащие предприятиям, организациям и учреждениям различных форм собственности, а также средства населения, спонсоров и специализированных доходов направляются в эту же сферу [5, с. 43].

Программа материнского (семейного) капитала: финансовое обеспечение и реализация на федеральном и региональном уровнях

В Российской Федерации реализуются разного рода программы социальной защиты граждан, предоставляются различные инструменты социальной защиты и поддержки, в том числе поддержки материнства, отцовства и детства. Реализация программы материнского (семейного) капитала (далее – семейный капитал) на федеральном уровне началась в 2007 году. Данная программа зарекомендовала себя как действенный механизм поддержки семей с детьми и поддержания демографического положения в стране, как самая необходимая, востребованная и полезная программа социальной защиты для граждан, имеющих детей, о чем свидетельствует государственная статистика, а также проводимый Счетной палатой Российской Федерации государственный финансовый контроль за расходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Семейный капитал в Российской Федерации – особый вид государственной социальной помощи и поддержки семьям с детьми, который предполагает дополнительную меру социальной защиты граждан [1, с. 62]. Следует также отметить, что размер семейного капитала отличается от иных мер социальной защиты, что является несомненным преимуществом такой программы.

Средства семейного капитала являются средствами федерального бюджета, передаваемые посредством межбюджетного трансферта бюджету Социального фонда России в целях реализации дополнительных мер государственной поддержки.

Семейный капитал как инструмент социальной защиты граждан за последние годы трансформировался как в количественном выражении (изменялась величина после проведения индексации на уровень фактической инфляции), так и в качественном (предоставили право на получение сертификата на семейный капитал с рождения первого ребенка). На рисунке 1 представлена количественная трансформация величины семейного капитала в Российской Федерации, начиная с 2007 года по настоящее время. На

начальном этапе размер семейного капитала составлял 250 000 рублей и по 2015 год ежегодно индексировался на уровень инфляции.

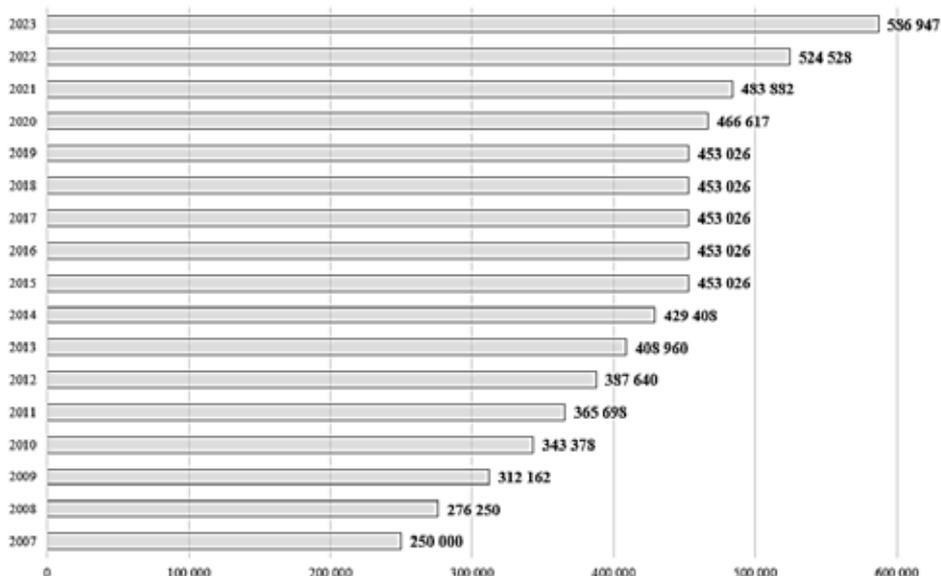


Рис. 1. Количественная трансформация величины семейного капитала в Российской Федерации за 2007-2023 гг. / Quantitative transformation of the value of family capital in the Russian Federation for 2007-2023

Источник: составлено автором самостоятельно/ Source: compiled by the author

В 2015 году индексация размера семейного капитала приостановилась, величина составила фиксированную сумму – 453 026 рублей. Начиная с 2020 года «заморозка» индексации размера семейного капитала перестала действовать, размер семейного капитала индексировался на уровень инфляции (с 1 января каждого года), а начиная с 2022 года величина семейного капитала индексируется на уровень фактической инфляции за предшествующий год (с 1 февраля каждого года). Учитывая, что в России инфляции за 2022 год составила 11,9%, следовательно, величина семейного капитала с 01.02.2023 составляет 586 947 рублей.

По некоторым оценкам⁶, в 2024-2025 гг. размер федерального семейного капитала также будет проиндексирован на уровень фактической инфляции в размере 5,5% в 2024 году и 4% в 2025 году. Следовательно, в 2024 году размер семейного капитала на первого ребенка может составить 619 229 рублей, дополнительно на второго – 199 058 рублей, общий объем в 2024 году – 818 287 рублей. В 2025 году: на первого ребенка – 643 998 рублей, на второго – 207 020 рублей, общий объем на двоих детей может

⁶ В 2023 году материнский капитал увеличится более чем на 12%. Доступно: <https://www.rbc.ru/society/22/09/2022/632cb9f29a794739fb22877c> (дата обращения: 07.01.2023).

составить порядка 851 018 рублей. Таким образом, начиная с 2023 года размер семейного капитала на двоих детей составляет более 700 тыс. рублей.

С 2020 года произошли глобальные изменения при выдаче государственного сертификата на семейный капитал (таблица 1). Так, до 2020 года сертификат выдавался исключительно на одного ребенка (второго родившегося ребенка или последующего ребенка, если право на него не было оформлено ранее), начиная с 2020 года государственный сертификат начал выдаваться на первого рожденного ребенка, а также дополнительные финансовые ресурсы в размере 150 000 рублей предоставлялись в случае рождения второго или последующих детей, если право на первого ребенка было использовано ранее. Следовательно, совокупный объем на детей составлял 616 617 рублей в 2020 году.

Таблица 1

Новшества при выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал / Innovations in the issuance of a state certificate for maternal (family) capital

Период действия (возникновения права)	Размер величины семейного капитала (в рублях)		
	На 1 ребенка	На 2 ребенка (дополнительно)	Итого (на 1 и 2 ребенка)
01.01.2020-31.12.2020	466 617	150 000	616 617
01.01.2021-31.01.2022	483 882	155 550	639 432
01.02.2022-31.01.2023	524 528	168 616	693 144
01.02.2023-31.01.2024	586 947	188 681	775 628

Источник: составлено автором самостоятельно / Source: compiled by the author

Совокупный объем средств в 2021 году по программе семейного капитала семья с детьми России могла получить в размере 639 432 рубля, за 2022 год – 693 144 рубля. В 2023 году семья вправе рассчитывать на сертификат на первого ребенка в размере 586 947 рублей, о чем свидетельствует также представленная диаграмма на рисунке 1, а также дополнительно на второго ребенка в соответствии с данными таблицы 1 в размере 188 681 рубль.

Следовательно, увеличение размера семейного капитала на первого ребенка в 2023 году произошло в 1,12 раза, или на 62 419 рублей по сравнению с аналогичным периодом 2022 года. Увеличение дополнительной выплаты на второго ребенка за аналогичный период составило в относительном выражении в 1,12 раза, или на 20 065 рублей в абсолютном выражении. За все время реализации программы семейного капитала в России величина

возросла на 336 947 рублей, или в 2,3 раза. В связи с этим ежегодно в федеральном бюджете и бюджете государственного внебюджетного фонда закладываются бюджетные средства на реализацию программы материнского (семейного) капитала.

В целях реализации указанной программы в Российской Федерации действуют программно-целевые методы управления государственными финансами, одним из которых выступает национальный проект «Демография», в состав которого входит федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей», задачи которого направлены на сохранение здоровья, благополучие семей, имеющих детей, что связано с целями развития и ЦУР. Меры федерального проекта направлены на усиление материальной поддержки семей, имеющих детей, а сама программа семейного капитала направлена на стимулирование рождаемости первых и вторых детей, в свою очередь региональные программы семейного капитала в СРФ стимулируют на рождаемость троих и более детей. ОГВ СРФ дополняют федеральное законодательство посредством принятия на региональном уровне НПА, регламентирующих программы социальной защиты соответствующих регионов. Примером является реализации регионального семейного капитала в СРФ.

Реализация региональных программ семейного капитала в СРФ предусматривается с точки зрения того, что ОГВ СРФ решают вопросы социальной поддержки и социального обслуживания семей на соответствующей территории. Следовательно, через свои законодательные акты ОГВ СРФ реализуют свои программы социальной защиты граждан, которые финансируются за счет бюджетов СРФ. Следует сказать, что программы социальной защиты в виде регионального семейного капитала действуют не во всех СРФ, а только в 72 регионах [1, с. 64]. Данный региональный инструмент социальной защиты может отличаться от федерального по таким критериям, как размер пособия, условие приобретения, а также состав семьи, то есть количество детей, с рождением (усыновлением) которых предоставляется семейный капитал.

В таблице 2 представлена величина регионального семейного капитала в СРФ с наибольшей численностью населения.

Таблица 2

Размер регионального маткапитала в некоторых субъектах Российской Федерации в 2022 году / The size of the regional mother capital in some subjects of the Russian Federation in 2022

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Размер регионального семейного капитала, рублей
1.	Московская область	100 000
2.	Краснодарский край	159 131
3.	Санкт-Петербург	172 568

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Размер регионального семейного капитала, рублей
4.	Свердловская область	152 310
5.	Ростовская область	130 806
6.	Республика Татарстан	50 000
7.	Тюменская область	150 000
8.	Челябинская область	108 160
9.	Республика Дагестан	20 000
10.	Нижегородская область	100 000

Источник: составлено автором самостоятельно/ Source: compiled by the author

Как видно из данных таблицы 2, размер регионального семейного капитала в некоторых СРФ различен: от 20 000 рублей в Республике Дагестан до 172 568 рублей в Санкт-Петербурге. Регулирование региональных программ семейного капитала происходит на основании законов СРФ, указов либо постановлений этих регионов. При этом программа регионального семейного капитала не должна противоречить федеральной программе семейного капитала, а направления использования средств семейного капитала, условия получения, порядок его выдачи и выплаты должны быть прописаны в НПА соответствующего уровня.

Механизм управления расходами бюджетных средств на реализацию семейного капитала следующий. Во-первых, средства семейного капитала переводятся из федерального бюджета в бюджет Социального фонда России по заявке⁷ этого фонда Министерству финансов Российской Федерации (далее – Минфин) ежеквартально, не позднее 3 рабочих дней с начала соответствующего квартала: до 20-го числа месяца, предшествующего очередному кварталу. Перевод средств федерального бюджета осуществляется в пределах средств, предусмотренных на эти цели Министерству финансов Российской Федерации на соответствующий год. Соответственно, переведенные бюджетные средства из федерального бюджета отражаются в бюджете Социального фонда России по соответствующему коду доходов бюджетной классификации Российской Федерации. При этом в расходной части бюджета Социального фонда России предусматривается направление соответствующих денежных средств на основании заявлений о распоряжении.

⁷ Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

Во-вторых, Социальный фонд России одновременно с заявкой представляет в Минфин отчет о расходовании средств с предоставлением сведений о численности получателей по каждому из направлений использования средств.

В-третьих, осуществляется исполнение бюджета Социального фонда России в рамках программы семейного капитала, а также ведется учет операций, связанных с зачислением, использованием и расходованием средств этого капитала на соответствующих счетах бюджетного учета в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

В-четвертых, при наличии остатков межбюджетных трансфертов из федерального бюджета по состоянию на 1 января финансового года, образовавшиеся в бюджете Социального фонда России в результате их неполного использования в отчетном году, остатки направляются в текущем финансовом году на те же цели.

В бюджете Социального фонда России на 2023 год⁸ предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 550 740 101,4 тыс. рублей на предоставление семейного капитала в рамках социального обеспечения и иных выплат гражданам, в 2024 году в размере 625 412 612,7 тыс. рублей, в 2025 году – 693 577 786,0 тыс. рублей.

Существуют определенные изъятия в управлении расходами средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на семейный капитал, которые выявляются в ходе проведения государственного финансового контроля Счетной палатой Российской Федерации за бюджетными расходами на программу семейного капитала (таблица 3) на примере отделений Пенсионного фонда России (далее – ОПФР) в трех СРФ.

Таблица 3

Информация по кассовым расходам по некоторые отделениям Пенсионного фонда России за 2018-2020 гг. / Information on cash expenses for some branches of the Pension Fund of Russia for 2018-2020

Территориальный ОПФР	2018		2019		2020	
	расходы, млн рублей	исполнение, в %	расходы, млн рублей	исполнение, в %	расходы, млн рублей	исполнение, в %
В целом по стране	302 119,64	88,5	291 486,75	89,6	317 939,98	74,2
отделение по Астраханской области	2 986,01	99,2	2 952,38	98,2	2 630,93	99,9
отделение по Новгородской области	2703,98	99,8	2 507,25	100,0	3 076,17	100,0

⁸ Федеральный закон от 05.12.2022 № 467-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

Территориальный ОПФР	2018		2019		2020	
	расходы, млн рублей	исполнение, в %	расходы, млн рублей	исполнение, в %	расходы, млн рублей	исполнение, в %
отделение по Белгородской области	1 380,00	88,6	1 306,43	99,8	1 382,24	100,0

Источник: составлено автором самостоятельно/ Source: compiled by the author

На основании таблицы 3 наибольшая приближенность к плановым показателям характерна для ОПФР по Новгородской области: за 2019-2020 гг. процент выполнения плана составил 100%, в 2018-м – 99,8%. ОПФР по Астраханской области ни за какой период времени не достигло показателя выполнения плана в 100%, а достигало уровня 98-99%. Наихудший показатель был характерен для ОПФР по Белгородской области в 2018 году: исполнение составило 88,6%.

В целом по стране в 2018-2019 гг. исполнение не превышало уровня 89%, а в 2020-м данный показатель упал до 74,2%. Следовательно, завышенный прогнозируемый объем бюджетных средств стал причиной ежегодного невыполнения ОПФР в СРФ своих полномочий. Это объясняется тем, что в 2018 году заявка в Минфин на IV квартал 2018 года была представлена дважды (вторая заявка предоставлялась взамен ранее направленной), причем во второй заявке количество потенциальных заявлений за распоряжением средствами семейного капитала было необоснованно увеличено в два раза на улучшение жилищных условий.

В рамках проводимых контрольных мероприятий личных дел потенциальных получателей-владельцев сертификатов на семейный капитал было выявлено 16 нарушений, что составляет 2,1% от общего числа проверенных личных дел (777 дел). Указанные нарушения были сделаны в основном из-за превышения установленных законодательством сроков принятия решений о распоряжении средствами семейного капитала до 45 дней, то есть были нарушены законодательно установленные сроки, и несоблюдения порядка принятия решения при распоряжении средствами семейного капитала на улучшение жилищных условий, а также неправильным расчетом среднедушевого дохода потенциальной семьи при определении права на ежемесячную выплату.

В личных делах, которые вошли в проверку со стороны Счетной палаты, присутствовали документы, не имеющие никакого отношения к принятию решения о выдаче сертификатов на семейный капитал. Также были выявлены случаи принятия решений об отказе в распоряжении семейным капиталом по формальному признаку. В связи с этим права граждан на получение и использование семейного капитала как дополнительной социаль-

ной меры затруднялись. Это не приводило к необоснованным повышениям расходов федерального бюджета.

Автор считает, что подобного рода случаи могут свидетельствовать о неправильном планировании участниками бюджетного процесса объемов финансовых ресурсов с учетом их фактической потребности. При этом по данным Счетной палаты в вышеназванных ОПФР недостатков при планировании необходимого объема средств на реализацию семейного капитала не было выявлено. Так, по оценкам Счетной палаты за 2009-2020 гг., полномочия по финансированию семейного капитала ОПФР счет средств бюджетов бюджетной системы России осуществлялось в полном объеме. За рассматриваемый период на реализацию семейного капитала было потрачено 2 948,37 млрд рублей. На 01.01.2021 года бюджет Пенсионного фонда России характеризовался наличием остатка межбюджетного трансферта в размере 110,23 млрд рублей, что обусловлено завышением участниками бюджетного процесса в 2018-2020 гг. планируемого объема межбюджетного трансферта.

В соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы социальной защиты относятся к расходным обязательствам Российской Федерации. Следовательно, в нашей стране выплата пособий и других социальных гарантий обеспечивается федеральным законодательством, а также законодательством СРФ. Стоит сказать, что данные социальные гарантии, которые выплачиваются гражданам на основании конституционных прав, «ориентируются не столько на компенсацию утраченного заработка, сколько на прожиточный минимум, который дифференцируется в разрезе СРФ» [12, с. 48].

Вышеупомянутая программа семейного капитала действует как на федеральном уровне, так и на региональном. Так, региональные программы во многом схожи с федеральной. Различия могут быть в основаниях получения данного пособия, а цели и направления использования практически идентичны.

Ввиду того, что не во всех регионах предусмотрена программа регионального семейного капитала, то в этих СРФ могут произойти отрицательные последствия, что особенно обостряется в условиях снижения реальных доходов населения. Во-первых, возможен перелив населения из одних регионов в другие для получения государственного пособия, т.е. может иметь место «незаселенность» территорий. Перелив, с авторской точки зрения, может быть также вызван недостаточным развитием системы социальной помощи в том или ином СРФ, поэтому ради получения дополнительных мер поддержки граждане могут, по нашему мнению, регистрироваться в другом регионе.

Во-вторых, возможен демографический спад в тех регионах, где программа семейного капитала каким-то образом ограничена либо вообще не реализуется.

В-третьих, может произойти спад рабочей силы или повышение уровня безработицы ввиду перелива населения в другие регионы, что может сказаться на финансово-экономической ситуации в СРФ.

В связи с этим предлагается необходимым следующие меры, направленные на устранение вышеназванных отрицательных последствий: 1) создание во всех СРФ собственной региональной программы семейного капитала в дополнение к федеральным мерам социальной поддержки материнства и детства; 2) восстановление реализации программы семейного капитала в тех регионах, в которых она перестала действовать [1, с. 64].

Также предлагается усилить контроль за выдачей средств на программу семейного капитала. Так, необходим не только дополнительный контроль выдачи сертификата на семейный капитал, но и расходования предоставляемых средств. Считаем также целесообразным обязать сохранять все чеки либо иные документы, удостоверяющие использование средств семейного капитала (улучшение жилищных условий, образование детей и др.).

Заключение

В рамках вышеизложенного представляется сделать следующий вывод. В Российской Федерации управление расходами бюджета на социальную защиту граждан и ее программ обеспечивается за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. ОГВ на федеральном и региональном уровнях вправе участвовать в определении потребности в социальной защите, тем самым используя средства соответствующих бюджетов.

Механизм управления расходов на соцзащиту не может уложиться в какую-то одну простую схему, поскольку он связан со следующими процедурами или процессами: 1) определение потребности в социальном обеспечении и социальных услугах; 2) выбор стратегии управления социальными расходами и определенных моделей ее реализации; 3) финансовое планирование; 4) контроль за эффективностью и использованием бюджетных средств на эти цели. Несомненно, финансовые ресурсы определяют эффективность и результативность функционирования соцзащиты граждан и ее программ.

Нормативно-правовым регулированием закрепляется бюджетное финансирование программ социальной защиты граждан в Российской Федерации. Для рыночной экономики характерна многоканальность финансирования социальных программ. Прямое бюджетное финансирование позволяет организациям и учреждениям социальной сферы обретать широкую финансово-экономическую самостоятельность. Источниками финансирования программ социальной защиты в Российской Федерации могут выступать как бюджетные и внебюджетные средства, взносы и пожертвования, доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, например, осуществляемой организациями социального обслуживания.

Социальная защита граждан выражается, в том числе, через предоставление различного рода социальных пособий или государственных гарантий, которые закреплены в законодательстве, для граждан, нуждающихся в этой защите. Конечно, самым распространенным получателем инструментов социальной защиты в виде государственных гарантий является семья с детьми.

Поскольку достижение высокого уровня развития государства во многом зависит от эффективности управления финансовыми ресурсами, особое внимание в Российской Федерации в настоящее время уделяется именно процессу повышения эффективности бюджетных расходов и практическому внедрению оптимальной модели управления общественными финансами.

Программа семейного капитала реализуется в Российской Федерации с 2007 года и зарекомендовала себя как действенный инструмент социальной защиты. За все время реализации программы такой социальный инструмент получал поддержку со стороны федеральных органов и руководства страны, появилось право предоставлять сертификат на первого ребенка. ОГВ в рамках государственных полномочий реализуют на своем уровне региональную программу семейного капитала, что помогает увеличить демографическую ситуацию в соответствующем регионе, не допустить оттока граждан с территорий этих СРФ. Проведенный анализ реализации семейного капитала Счетной палатой выявил некоторые недостатки и нарушения, однако в целом финансирование семейного капитала ОПФР за анализируемый период осуществлялось в полном объеме.

Важной задачей для любой страны в отношении своих граждан является обеспечение и сохранение достойного и качественного уровня жизни, комфортных условий для жизнедеятельности и труда, защита уязвимых слоев населения, стабилизация денежных доходов в случае изменения конъюнктуры рынка или смены экономической парадигмы. Без реализации в стране программ социальной защиты граждан и построения правильно действующей и направленной на необходимые сферы социальной политики невозможно построение стабильно развивающегося общества.

Список источников

1. Барциц А.Д. Материнский (семейный) капитал как мера дополнительной государственной социальной поддержки семей, имеющих детей // *Научные записки молодых исследователей*, 2019, т. 7, по. 2, с. 59-65.
2. Барциц А.Д. Анализ нормативно-правового регулирования социальной поддержки материнства и детства в Российской Федерации // *Экономика и предпринимательство*, 2020, по. 5 (118), с. 485-489.
3. Барциц А.Д. Социальная защита граждан: значение, подходы к пониманию, исследование зарубежного опыта // *Управленческий учет*, 2022, по. 5 (2), с. 456-464.
4. Барциц А.Д. Механизм управления расходами бюджетов публично-правовых образований на социальную защиту граждан в Российской Федерации // *Аудиторские ведомости*, 2023, по. 1, с. 22-25.
5. Каращенко О.Л. Финансовые основы организации системы социальной защиты населения в Российской Федерации // *Вопросы науки и образования*, 2018, по. 13 (25), с. 42-43.

6. Макашина О.В., Красникова Н.С. Методологические подходы к финансированию государственных расходов на социальную защиту населения // *Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством»*, 2021, no. 04 (50), с. 33-41.
7. Малаева М.И., Ремиханова Д.А. Финансовое обеспечение мероприятий в области социальной защиты населения в России // *Вестник Московского университета МВД России*, 2010, no. 9, с. 42-49.
8. Михайлова Ю.В., Обухова О.В., Гажаева А.В. Зарубежный и отечественный опыт формирования фондов социального страхования // *Менеджер здравоохранения*, 2013, no. 5, с. 54-61.
9. Молчанов Е.А. Перспективы бюджетной и налоговой политики на 2023 год и плановый период // *Руководитель автономного учреждения*, 2022, no. 12, с. 38-48.
10. Павлова И.В. Особенности финансирования системы социальной защиты населения России // *Международный научно-исследовательский журнал*, 2016, no. 9-1(51), с. 71-75.
11. Соляникова С.П. Надлежащая бюджетная политика для меняющейся экономики // *Мир новой экономики*, 2021, no. 15 (2), с. 6-15.
12. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в социальной сфере: проблемы разработки и реализации // *Экономика. Налоги. Право*, 2015, no. 5, с. 45-51.
13. Соляникова С.П. Результативность государственных расходов: проблемы оценки и мониторинга // *Дайджест-Финансы*, 2014, no. 1(229), с. 49-57.
14. *Финансовое обеспечение социальной сферы в Российской Федерации* / И.В. Балынин, К.К. Сирбиладзе, А.Д. Барциц [и др.]. Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «КноРус», 2021. 236 с.
15. Carter B., Roelen K., Enfield S. and Avis W. *Social Protection Topic Guide. Revised Edition. K4D Emerging Issues Report*. Brighton, UK, Institute of Development Studies. 2019.
16. Stephen Devereux and Rachel Sabates-Wheeler. *Transformative social protection* / Institute of Development Studies. Brighton, UK, 2004, pp. 1-36.
17. *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. International Labour Office – Geneva, ILO. 2017.

FINANCIAL SUPPORT OF SOCIAL PROTECTION PROGRAMS FOR CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION: FEDERAL AND REGIONAL EXPERIENCE

Bartsits Alias Daurovich, graduate student

Financial University under the Government of the Russian Federation, Leningradsky Ave., 49/2, Moscow, Russia, 125167; e-mail: alias.barbic@mail.ru

Importance: The article describes the basics of budget expenditure management for social protection programs of citizens, since an important task of budget policy is to optimize and improve the efficiency of budget expenditure management of budgets of the budgetary system, which includes improving the efficiency of the social sphere. *Purpose:* the article aims to consider the financial mechanism, which is a set of forms and methods by which the process of distributive measures in the field of social protection. *Research design:* despite the different approaches to understanding social protection and its programs, the study of the process of financial support of social protection programs through their financing tools, which are gradually transformed and improved, does not lose its relevance at all times. The budget financing of social protection programs of citizens in the Russian Federation is fixed by the regulatory legal regulation. *Results:* the author concluded that Russia uses multi-channel financing of social protection programs for citizens (which is typical for countries with market economies), which means a high responsibility of public authorities in financial management for social protection. The sources of financing of social protection programs of citizens are budgetary funds (funds of the budgets of the budgetary system), funds from charitable activities, entrepreneurial activities. The article talks about the tools of social protection programs, thanks to which the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030, the Sustainable Development Goals are ensured. The mechanism of financial support of instruments for financing social protection programs is studied on the example of budgetary funds for the implementation of the maternal (family) capital program at the federal level (through inter-budget transfers) and regional levels (at the expense of own funds of regional budgets). It is concluded that the maternal (family) capital program has proven itself as an effective tool of social protection, which has received support from federal agencies and the country's leadership. The article describes the state financial control over budget expenditures for social protection of citizens on the example of the maternal (family) capital program in Russia.

Keywords: social protection programs, financing instruments, budget financing, budget sources, inter-budget transfers, maternal family capital.

References

1. Bartsits A.D. Materinskii (semeinyi) kapital kak mera dopolnitelnoi gosudarstvennoi sotsialnoi podderzhki semei, imeyushchih detei [Maternal (family) capital as a measure of additional state social support for families with children]. *Scientific notes of young researchers*, 2019, Vol. 7, no. 2, pp. 59-65. (In Russ.)
2. Bartsits A.D. Analiz normativno-pravovogo regulirovaniya sotsialnoi podderzhki materinstva i detstva v Rossiiskoi Federatsii [Analysis of the regulatory and legal regulation of social support for motherhood and childhood in the Russian Federation]. *Economics and entrepreneurship*, 2020, no. 5 (118), pp. 485-489. (In Russ.)
3. Bartsits A.D. Sotsialnaya zashchita grazhdan: znachenie, podhody k ponimaniyu, issledovanie zarubezhnogo opyta [Social protection of citizens: meaning, approaches to understanding, research of foreign experience]. *Management accounting*, 2022, no. 5 (2), pp. 456-464. (In Russ.)
4. Bartsits A.D. Mekhanizm upravleniya raskhodami byudzhetrov publichno-pravovykh obrazovaniy na sotsialnyu zashchitu grazhdan v Rossiiskoi Federatsii [The mechanism for managing expenditures of budgets of public legal entities on social protection of citizens in the Russian Federation]. *Auditorskie ведомosti*, 2023, no. 1, pp. 22-25. (In Russ.)
5. Karashchenko O.L. Finansovye osnovy organizatsii sistemy sotsialnoi zashchity naseleniya v Rossiiskoi federatsii [Financial foundations of the organization of the social protection system of the population in the Russian Federation]. *Voprosy nauki I obrazovaniya*, 2018, no. 13 (25), pp. 42-43. (In Russ.)
6. Makashina O.V., Krasnikova N.S. Metodologicheskie podhody k finansirovaniyu gosudarstvennykh raskhodov na sotsialnyu zashchitu naseleniya [Methodological approaches to financing public expenditures on social protection of the population]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Seriya «Ekonomika, finansy i upravlenie proizvodstvom»*, 2021, no. 04 (50), pp. 33-41. (In Russ.)
7. Malaeva M.I., Remikhanova D.A. Finansovoe obespechenie meropriyatiy v oblasti sotsialnoi zashchity naseleniya v Rossii [Financial support of measures in the field of social protection of the population in Russia]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2010, no. 9, pp. 42-49. (In Russ.)
8. Mikhailova Yu.V., Obukhova O.V., Gazhaeva A.V. Zarubezhnyi i otechestvennyi opyty formirovaniya fondov sotsialnogo strahovaniya [Foreign and domestic experiences in the formation of social insurance funds]. *Menedzher zdravoohraneniya*, 2013, no. 5, pp. 54-61. (In Russ.)
9. Molchanov E.A. Perspektivy byudzhetnoi i nalogovoi politiki na 2023 god i planovyi period [Prospects of budget and tax policy for 2023 and the planning period]. *Rukovoditel avtonomnogo uchrezhdeniy*, 2022, no. 12, pp. 38-48. (In Russ.)
10. Pavlova I.V. Osobennosti finansirovaniya sistemy sotsialnoi zashchity naseleniya Rossii [Features of financing the social protection system of the population of Russia]. *Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatel'skii zhurnal*, 2016, no. 9-1(51), pp. 71-75. (In Russ.)
11. Solyannikova S.P. Nadlezhashchaya byudzhetnaya politika dlya menyayushchey ekonomiki [Proper budget policy for a changing economy]. *The world of the new economy*, 2021, no. 15 (2), pp. 6-15. (In Russ.)
12. Solyannikova S.P. Otvetstvennaya byudzhetnaya politika v sotsialnoi sfere: problemy razrabotki i realizatsii [Responsible budget policy in the social sphere: problems of development and implementation]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*, 2015, no. 5, pp. 45-51. (In Russ.)
13. Solyannikova S.P. Rezultativnost gosudarstvennykh raskhodov: problemy otsenki i monitoringa [The effectiveness of public spending: problems of assessment and monitoring]. *Digest Finance*, 2014, no. 1(229), pp. 49-57. (In Russ.)

14. Balyinin I.V., Sirbiladze K.K., Bartsits A.D [et al.]. *Finansovoe obespechenie sotsialnoi sfery v Rossiiskoi Federatsii* [Financial support of the social sphere in the Russian Federation]. Moscow, Limited Liability Company «KnoRus Publishing House», 2021. 236 p. (In Russ.)
15. Carter B., Roelen K., Enfield S. and Avis W. *Social Protection Topic Guide. Revised Edition. K4D Emerging Issues Report*. Brighton, UK, Institute of Development Studies, 2019. (In Eng.)
16. Stephen Devereux and Rachel Sabates-Wheeler. *Transformative social protection. Institute of Development Studies*. Brighton, UK, 2004, pp. 1-36. (In Eng.)
17. World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. International Labour Office, Geneva: ILO. 2017. (In Eng.)