

УДК 331.5; 349.2

Социальная защита граждан в сфере занятости населения: некоторые вопросы правового регулирования

Г. С. Скачкова

Институт государства и права Российской академии наук,
Российская Федерация, 119019, Москва, ул. Знаменка, 10

Обеспечение права граждан на защиту от безработицы, гарантированного ст. 37 Конституции РФ, и содействие в трудоустройстве относятся к функциям российского государства, проводящего политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость. В статье рассмотрены вопросы, связанные с реализацией полномочия РФ, переданного органам государственной власти субъектов РФ, по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными. Финансовое обеспечение осуществления полномочия, переданного федеральным центром регионам страны, реализуется за счет не облагаемых налогами денежных выплат целевого характера (субвенций), с соблюдением сроков их использования под конкретные цели бюджетам субъектам РФ на их счета из федерального бюджета. Раскрыто содержание понятия «субвенция» и порядок ее предоставления субъектам РФ из федерального бюджета. Показано, что в целях обеспечения эффективности использования денег, повышения ответственности исполнительных органов субъектов РФ за проведение соответствующих мероприятий в сфере занятости предусмотрены меры контроля уполномоченных на то государственных органов за расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета. При этом нецелевое использование бюджетных средств может повлечь за собой привлечение виновных должностных лиц к ответственности, вплоть до уголовной. Предложено включить субвенцию субъектам РФ на осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, в единую субвенцию бюджетам субъектов РФ на ближайшие годы, по крайней мере на три года, т. е. на 2020–2022 годы.

Ключевые слова: занятость, безработные граждане, федеральный бюджет, субвенция, субъект РФ, социальная выплата.

Введение

Вступая в трудовые отношения, граждане имеют право на защиту от безработицы, которое гарантируется Конституцией РФ, нормы которой направлены на обеспечение трудовых прав граждан, включая и право на защиту от безработицы.

Основой для выделения такого правомочия граждан является ст. 37 Конституции РФ¹, провозглашающая свободу труда: каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1), исключая принуждение к труду (ч. 2), реализуя право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы (ч. 3); с признанием права граждан на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку (ч. 4); гарантиями работающему по трудовому договору права на отдых с установлением федеральным законом продолжительности рабочего времени, выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска (ч. 5).

Обеспечение права граждан на защиту от безработицы и содействие в трудоустройстве относится к функциям государства, проводящего политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость (п. 1 ст. 5 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон о занятости населения)).

Правовую основу такой политики составляют нормы не только Конституции РФ, но и Трудового кодекса РФ, в ст. 2 которого защита от безработицы и содействие в трудоустройстве называются в числе основных принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Основной формой социальной поддержки безработных граждан традиционно является выплата пособия по безработице в течение определенного законом срока, а в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переквалификации по направлению органов службы занятости — выплата стипендии.

В соответствии с п. 1 ст. 28 Закона о занятости населения государство гарантирует безработным: выплату пособия по безработице, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного; выплату стипендии в период прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по направлению органов службы занятости, в том числе в период временной нетрудоспособности; возможность участия в оплачиваемых общественных работах. Гражданам, признанным в установленном порядке безработными, пособие по безработице начисляется во всех случаях не выше максимальной величины пособия по безработице и не ниже минимальной величины пособия по безработице, увеличенных на размер районного коэффициента. В соответствии с п. 2 ст. 33 Закона о занятости населения размеры минимальной и максимальной величин пособия по безработице ежегодно определяются Правительством РФ (за исключением граждан, указанных в ст. 34.2 настоящего Закона — Г. С.).

Выполнение российским государством таких целей направлено на реализацию прав граждан РФ на свободу труда и социальную защиту от безработицы, а также создание необходимых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свобод-

¹ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 17.07.2020).

ное развитие человека (п. 2 ст. 5 Закона о занятости населения). К полномочиям именно федеральных органов государственной власти в сфере занятости населения отнесены, в частности, такие вопросы, как разработка и реализация государственной политики в сфере занятости населения, принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ в сфере занятости населения, разработка и реализация государственных программ РФ в сфере занятости населения и контроль за их исполнением и т. д. (ст. 7 Закона о занятости населения). Конкретное же «воплощение в жизнь» такого рода полномочий федеральный центр передал на их осуществление субъектам РФ².

Основное исследование

Анализируя характер полномочий РФ в сфере занятости населения, переданных регионам, можно видеть, что в их основе лежат права социально-обеспечительного характера субъектов РФ, связанные с предоставлением гражданам определенных социальных выплат, оказанием социальной помощи нуждающимся. При этом необходимо особо отметить, что речь идет о социальных выплатах не всем категориям граждан, а лишь тем, кто официально признан безработным.

Именно на региональном уровне стали решаться в последние годы многие вопросы в сфере занятости населения. «Центр» в лице федеральных органов государственной власти, используя имеющиеся у него полномочия, во многом лишь «координирует и направляет» усилия субъектов РФ по созданию экономических условий на пути создания продуктивной и эффективной занятости и ее обеспечения на местном уровне, в том числе в ряде случаев и путем прямого финансирования.

Реализация полномочия РФ, переданного органам государственной власти субъектов РФ, по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, производится согласно п. 1 ст. 7.1 Закона о занятости населения в виде выплат: 1) пособия по безработице; 2) стипендии в период прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по направлению органов службы занятости; 3) материальной помощи в связи с истечением установленного периода выплаты пособия по безработице; 4) материальной помощи в период прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по направлению органов службы занятости; 5) пенсии, назначенной по предложению органов службы занятости на период до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно.

Финансовое обеспечение осуществления полномочия, переданного РФ своим субъектам, осуществляется за счет не облагаемых налогами выплат целевого характера — так называемых субвенций³.

² См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Субвенция (от лат. *subvenire* — приходить на помощь) — денежная сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня на определенный срок и на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития соответствующего национально-государственного или административно-территориального образования (Сухарев и др. (ред.), 1998, 661). При этом субвенцию следует отличать от субсидии (лат. *subsidium* — помощь), под которой понимается

Согласно п. 1 ст. 133 Бюджетного кодекса РФ, под субвенциями бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Таким образом, субвенции предоставляются в денежной форме с соблюдением сроков их использования под конкретные цели бюджетам субъектов РФ на их счета из федерального бюджета. Будучи прямой социальной поддержкой субъектам РФ, субвенции из федерального бюджета не облагаются налогами и не предполагают долевого участия, при нецелевом их использовании или нарушении сроков использования подлежат обязательному возврату.

В числе такого рода субвенций могут быть и субвенции, предоставляемые из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и г. Байконура на реализацию переданного им полномочия РФ по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным безработными.

Общий объем таких субвенций определяется на основе методики, утверждаемой Правительством РФ, исходя из численности безработных граждан и размеров социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными (п. 3 ст. 7.1 Закона о занятости населения).

В течение длительного периода времени (более 7,5 лет — до конца марта 2019 г.) действовало Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2011 г. № 1064 «Об утверждении методики определения общего объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и г. Байконура на реализацию переданного для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия Российской Федерации по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными».

Согласно данному документу устанавливались нормативы затрат на одного гражданина, получавшего социальные выплаты, которые были различны в зависимости от категорий граждан, зарегистрированных в органах службы занятости населения в качестве безработных, от размера (начиная с минимального и заканчивая максимальным с возможностью превышения последнего) и вида предоставляемой гражданам материальной поддержки (пособие по безработице, материальная помощь, стипендия).

Затраты органов государственной власти и госучреждений службы занятости населения субъекта РФ на реализацию предоставленных ему полномочий определялись с учетом численности жителей и среднемесячного количества зарегистрированных безработных в отчетном финансовом году.

В основе Методики определения общего объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и бюджету г. Байконура на ре-

одно из средств (методов) бюджетного регулирования, денежная сумма, выделяемая на финансирование определенных мероприятий и предполагающая доленое участие нижестоящих бюджетов в этом участии (Сухарев и др. (ред.), 1998, 662).

ализацию переданных им полномочий, от 21 декабря 2011 г. лежало определение нормативов затрат на одного гражданина, получавшего социальные выплаты.

Названный документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 16 марта 2019 г. № 277 «Об утверждении методики определения общего объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на реализацию переданного для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия Российской Федерации по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, о внесении изменения в пункт 2 Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на осуществление переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Российской Федерации».

Со вступлением в силу Постановления Правительства РФ от 16 марта 2019 г. № 277 — по истечении 7 дней после дня официального опубликования⁴ — стал действовать и утвержденный им новый документ: Методика определения общего объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и бюджету г. Байконура на реализацию переданного для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ полномочия РФ по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными (далее — Методика от 16 марта 2019 г.).

Относительно предоставления соответствующих субвенций в 2020 г. действует распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2020 г. № 1481-р. Данным документом утверждено выделение в 2020 г. Роструду из резервного фонда Правительства РФ бюджетных ассигнований на предоставление бюджетам субъектов РФ и бюджету г. Байконура субвенций на финансовое обеспечение осуществления социальных выплат безработным гражданам в соответствии с Законом о занятости населения и распределении указанных средств между субъектами РФ. Предоставление в 2020 г. субвенций субъектам РФ и г. Байконуру имеет в виду достижение ими обеспечения 100 %-ной выплаты безработным гражданам пособия по безработице в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Роструду предписано осуществить контроль за целевым и эффективным использованием соответствующих бюджетных ассигнований с представлением доклада в Правительство РФ до 1 февраля 2021 г.

Устанавливаемые нормативы размера субвенции, предоставляемые бюджетам субъектов РФ и бюджету г. Байконура, различны не только в зависимости от вида и размера социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными (пособие по безработице, материальная помощь, стипендия, пенсия), но также и в зависимости от затрат на осуществление такого переданного полномочия, как оплата услуг почтовой связи и банковских услуг.

⁴ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903190006> (дата обращения: 17.07.2020).

При определении и уточнении объемов затрат на осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, проводится сверка соответствующих данных и параметров.

Для расчета объемов таких субвенций на ближайшие три года принят Приказ Роструда от 29 апреля 2019 г. № 115 «О сверке исходных данных для расчета объемов субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и г. Байконура на реализацию переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»⁵.

Бюджетная субвенция, в основе предоставления которой лежит целевое использование, может применяться только с учетом положений в прогнозных и программных документах развития социальной сферы, количества населения и его доходов, состояния в целом экономики субъекта РФ.

Согласно Приказу Роструда от 29 апреля 2019 г. № 115, в качестве исходных данных для расчета объемов субвенций по занятости указаны прогнозы по годам — 2020, 2021 и 2022 годы, исходя из: а) прогнозируемой среднемесячной численности граждан, признанных в установленном порядке безработными, в субъекте РФ, чел. (абз. 4 п. 4 Методики от 16 марта 2019 г.); б) прогнозируемой среднемесячной численности граждан предпенсионного возраста, признанных в установленном порядке безработными, в субъекте РФ, чел. (абз. 5 п. 4 Методики от 16 марта 2019 г.).

Приказом Роструда России от 29 апреля 2019 г. № 115, был утвержден также Порядок проведения сверки исходных данных для расчета объемов субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и г. Байконура на реализацию переданного полномочия РФ по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее — Порядок от 29 апреля 2019 г.).

Порядок от 29 апреля 2019 г. определил процедуру и сроки в 2019 г. сверки исходных данных и параметров, проводимых для определения и уточнения объемов затрат на осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными.

Эта процедура включила в себя подготовку и направление подразделениями Минтруда России и высшим исполнительным органом государственной власти субъектов РФ: а) информации об исходных данных, принимаемых Рострудом для расчета объемов указанных субвенций; б) подготовку проекта акта сверки исходных данных для расчета объемов субвенций; в) сбор писем от высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с приложением подписанного руководителем такого органа в двух экземплярах акта сверки; г) обоснование корректировки в случае ее внесения в направленные Рострудом исходные данные, параметры к письму высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; д) обобщение поступившей информации и подготовку необходимых материалов по вопросам сверки исходных данных для расчета объемов субвенций для проведения заседаний Комиссии Роструда по рассмотрению вопросов

⁵ Документ официально опубликован не был.

финансового обеспечения межбюджетных трансфертов); е) осуществление структурными подразделениями Роструда в случае необходимости подготовки дополнительных материалов по вопросам сверки исходных данных для расчета объемов субвенций; ж) рассмотрение Комиссией указанных материалов и оформление протоколами решения по ним.

Поступившие с нарушением установленных сроков письма от высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, подтверждавшие либо уточнявшие информацию об исходных данных, параметрах либо обосновывавших их корректировку, Комиссией не рассматривались. В таком случае для расчета и уточнения объемов субвенций на соответствующий финансовый год были приняты показатели исходных данных, параметры, которые были доведены до высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ по результатам заседания Комиссии направлялся Акт сверки либо протокол заседания Комиссии, утверждавший значения показателей исходных данных, параметров.

Чтобы гарантировать эффективность использования денег, повысить ответственность исполнительных органов субъектов РФ, действуют соответствующие меры контроля за израсходованием средств, выделяемых из федерального бюджета.

Контроль за расходованием субъектами РФ субвенций на занятость происходит в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 января 2007 г. № 36 «Об утверждении Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения».

Правила от 22 января 2007 г. регулируют порядок расходования и учета соответствующих средств на финансирование субвенций по таким направлениям:

- 1) осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения, приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты, регистрацией инвалидов в качестве безработных;
- 2) регистрация граждан в целях содействия в поиске подходящей работы, а также регистрация безработных граждан;
- 3) разработка и реализация региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы;
- 4) организация и проведение специальных мероприятий по профилированию безработных граждан (распределению безработных граждан на группы в зависимости от профиля их предыдущей профессиональной деятельности, уровня образования, пола, возраста и других социально-демографических характеристик в целях оказания им наиболее эффективной помощи при содействии в трудоустройстве с учетом складывающейся ситуации на рынке труда);

- 5) проверка и выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства о занятости населения, привлечение виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством РФ;
- 6) принятие мер по устранению причин выявленных нарушений законодательства РФ о занятости населения и восстановлению нарушенных прав граждан;
- 7) обобщение практики применения и анализ причин нарушений законодательства о занятости населения в субъекте РФ, а также подготовка соответствующих предложений по совершенствованию законодательства РФ.

Правила от 22 января 2007 г. регулируют также порядок расходования и учета соответствующих средств на финансирование оказания в соответствии с законодательством РФ о занятости населения следующих государственных услуг:

- 1) содействие гражданам в поиске подходящей работы и работодателям в подборе необходимых работников;
- 2) информирование о положении на рынке труда в субъекте РФ;
- 3) организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест;
- 4) организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения;
- 5) психологическая поддержка, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан;
- 6) осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными;
- 7) организация проведения оплачиваемых общественных работ;
- 8) организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые;
- 9) социальная адаптация безработных граждан на рынке труда;
- 10) содействие самозанятости безработных граждан;
- 11) содействие гражданам в переселении для работы в сельской местности;
- 12) выдача работодателям заключений о привлечении и об использовании иностранных работников в соответствии с законодательством РФ о правовом положении иностранных граждан в РФ.

Правила от 22 января 2007 г., приводя исчерпывающий перечень целевых субвенций, которые могут быть выделены субъектам РФ на осуществление мероприятий в сфере занятости населения, содержат и определенные требования к порядку их выделения: используется Методика от 16 марта 2019 г.; установлены пределы предоставления бюджетных ассигнований, предусмотренных на соответствующий финансовый год в федеральном бюджете Роструду в составе Федерального фонда компенсаций; перечисление субвенций осуществляется на лицевые счета, откры-

тые в территориальных органах Федерального казначейства для кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ.

Правила от 22 января 2007 г. определяют и такие вопросы, как: порядок учета операций по использованию субвенций (на лицевых счетах распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов РФ, открытых в территориальных органах Федерального казначейства); порядок направления органами исполнительной власти субъектов РФ в Минфин России и Роструд России отчета по определенной форме о расходовании предоставленных субвенций.

Порядок расходования субъектами РФ средств, поступивших в виде субвенции из федерального бюджета на осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, утверждают органы исполнительной власти субъектов РФ. В соответствии с таким порядком, ежеквартально до 15-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, а по итогам года — до 20 января следующего финансового года направляется в Минфин России и Роструд отчет по установленной форме о расходовании предоставленных средств⁶.

Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные полномочия РФ в области содействия занятости населения, несут ответственность за целевое использование субвенций и достоверность отчетности в соответствии с законодательством РФ.

Согласно ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ, нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы РФ и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо правовым актом, являющимся основанием для предоставления указанных средств.

При этом нецелевое использование бюджетных средств, источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являлся межбюджетный трансферт, имеющий целевое назначение, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований).

Согласно ст. 15.14 КоАП РФ, нецелевое использование бюджетных средств может повлечь за собой наложение на должностных лиц административного штрафа в установленном размере или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет. В отношении юридических лиц размер штрафа может составлять от 5 до 25 % суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы РФ, использованных не по целевому назначению.

Уголовный кодекс РФ в ст. 285.1 за нецелевое использование бюджетных средств предусматривает в отношении должностных лиц различные виды наказания: штрафные санкции в установленном размере; принудительные работы на определенный срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься опреде-

⁶ См, например: Постановление Правительства Белгородской области от 22 июня 2015 г. № 239-пп «О порядке расходования средств, поступивших в виде субвенции из федерального бюджета на осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными».

ленной деятельностью также на определенный срок; арест на срок до шести месяцев; лишение свободы на определенный срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на определенный срок.

То же деяние, совершенное: а) группой лиц по предварительному сговору, б) в особо крупном размере, — влечет применение более строгих мер наказания, как более высоких размеров штрафов, так и более длительных сроков применения других видов наказания, в том числе и лишения свободы.

Контроль за целевым использованием субвенций субъектов РФ возложен на Федеральное казначейство⁷, которое в соответствии с п. 5.14. Положения о федеральном казначействе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе», осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Выводы

Рассмотрение некоторых вопросов, связанных с условиями и порядком предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и г. Байконура на реализацию переданного полномочия РФ по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, позволило сделать некоторые выводы.

Представляется, что значимость и важность предоставления субвенций субъектам РФ из федерального бюджета на осуществление выплат гражданам в сфере занятости объективно требует большего внимания со стороны Центра к решению данных вопросов, особенно сейчас, когда в условиях пандемии значительное число граждан оказалось без работы.

В этой связи полагаем, что следовало бы несколько повысить статус такой субвенции, включив ее в состав так называемой единой субвенции, в которую входят ряд субвенций на реализацию переданных регионам федеральных полномочий.

Правилами формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов РФ, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 275 «Об утверждении Правил формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации», предусмотрено, что отдельные субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета (за исключением субвенций на исполнение публичных нормативных обязательств субъектов РФ муниципальным образованиям) формируют единую субвенцию. Перечень субвенций, формирующих единую субвенцию, утверждается Правительством РФ на срок не менее трех лет.

Указание на такие субвенции содержится в распоряжении Правительства РФ от 15 июля 2014 г. № 1309-р, которым утвержден Перечень субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и бюджету г. Байконура, формирующих

⁷ См.: Письмо Минфина России от 22 мая 2016 г. № 02-01-17/29820 «О мерах по контролю за целевым использованием бюджетных средств и оптимизации расходов федерального бюджета». — Документ официально опубликован не был.

единую субвенцию бюджетам субъектов РФ и бюджету г. Байконура из федерального бюджета.

Единая субвенция включает в себя выплаты на развитие и поддержку таких сфер: охрана здоровья; образование; культурное наследие; организация, регулирование, охрана водных ресурсов; использование охотничьего фонда, выдача разрешений на добычу; заключение охотхозяйственных отношений; охрана животного мира; регистрация актов гражданского состояния.

Предоставление единой субвенции бюджетам субъектов РФ осуществляет начиная с 2014 г. Минрегион России в рамках реализации мероприятий Государственной программы РФ «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р (далее — Государственная программа).

Разработчиком и ответственным исполнителем Государственной программы является Минрегион России, общий срок ее реализации — 2013–2020 годы.

Действие перечня из 8 субвенций, формирующих единую субвенцию, заканчивалось, согласно редакции от 18 апреля 2019 г. Распоряжения Правительства РФ от 15 июля 2014 г. № 1309-р, периодом 2015–2022 годов. Но с принятием Распоряжения Правительства РФ от 22 апреля 2020 г. № 1104-р из текста названного выше документа было исключено указание на это.

Таким образом, в настоящее время формирование единой субвенции не ограничивается периодом ее действия только до 2022 г.

Можно по-разному относиться к единой субвенции, отмечая как положительные, так и отрицательные моменты, ее характеризующие. Но однозначно то, что формирование единой субвенции расширяет финансовую самостоятельность субъектов РФ, усиливая их ответственность за исполнение переданных им полномочий.

Представляется, что повышению эффективности использования субъектами РФ бюджетных средств из федерального бюджета способствовало бы включение субвенции на осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, в состав единой субвенции. Тогда субъекты РФ могли бы эффективнее перераспределять бюджетные средства, выделяемые центром, на цели, не терпящие отлагательства, к числу которых, несомненно, относится необходимость социальной поддержки граждан, потерявших работу в период пандемии коронавируса. Для этого следовало бы утвердить и значения целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных им полномочий РФ в сфере занятости населения, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов РФ, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов РФ, на ближайшие годы, по крайней мере на три года, т. е. на 2020–2022 годы.

Предложение относительно необходимости включения субвенции на осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, в единую субвенцию, обусловлено и постоянным сокращением затрат на социально значимые проекты.

Так, по сравнению с законодательно установленным объемом бюджетных ассигнований, базовые бюджетные ассигнования уменьшены в 2021 г. на 1 143 372,5 тыс. руб., в 2022 г. — на 1 247 620,5 тыс. руб. и в 2023 г. — на 1 173 201,5 тыс. руб.

По мнению Минфина России, изменение расходов по государственной программе «Содействие занятости населения» обусловлено:

- 1) уменьшением бюджетных ассигнований на оплату труда в связи с пропуском (отказом) от индексации в 2021 г. на 17 140,3 тыс. руб., в 2022 г. — на 68 752,3 тыс. руб.;
- 2) увеличением бюджетных ассигнований в связи с изменением прогнозного среднегодового курса доллара США по отношению к рублю в 2021 г. на 44 210,2 тыс. руб., в 2022 г. — на 43 269,6 тыс. руб. и в 2023 г. — на 55 498,0 тыс. руб.;
- 3) уменьшением бюджетных ассигнований на реализацию национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в связи с приведением расходов в соответствие с паспортом национальной программы в 2023 г. на 3896,1 тыс. руб.;
- 4) уменьшением бюджетных ассигнований на реализацию национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» в связи с приведением расходов в соответствие с паспортом национального проекта в 2023 г. на 698,7 тыс. руб.;
- 5) уменьшением бюджетных ассигнований на реализацию национального проекта «Демография» в связи с приведением расходов в соответствие с паспортом национального проекта в 2023 г. на 634,0 тыс. руб.;
- 6) уменьшением бюджетных ассигнований в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета (оптимизация на 10 %) в 2021 г. на 1 170 442,4 тыс. руб., в 2022 г. — на 1 222 137,8 тыс. руб., в 2023 г. — на 1 223 470,7 тыс. руб.⁸

Согласно п. 7 Постановления Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 275, в целях оценки результативности предоставления бюджетам субъектов РФ единой субвенции Правительством РФ утверждаются целевые показатели эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных им полномочий РФ, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов РФ, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию (далее — целевые показатели). При этом, как гласит п. 8 данного документа, значения целевых показателей по субъектам РФ утверждаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти до 1 марта текущего финансового года.

Приказом Минрегиона России от 11 августа 2015 г. № 125 утверждены форма и сроки представления отчета о расходах бюджета субъекта РФ, источником финансового обеспечения которых является единая субвенция бюджетам субъектов РФ⁹.

⁸ См.: «Методика расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (утв. Минфином России).

⁹ См.: Приказ Минфина России от 11 августа 2015 г. № 125н «Об утверждении формы и сроков представления отчета об осуществлении расходов бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является единая субвенция из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Отчет об осуществлении расходов бюджета субъекта РФ, источником финансового обеспечения которых является единая субвенция из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, представляется в Минфин России ежеквартально не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, и ежегодно не позднее 25 января года, следующего за отчетным годом.

В отчете должно быть указано: 1) движение денежных средств, источником которых является единая субвенция, нарастающим итогом с начала текущего года; 2) движение денежных средств, источником которых является единая субвенция, за отчетный период. Отчет подписывается руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ или уполномоченным им лицом.

Согласно п. 13 Постановления Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 275, в случае недостижения органами государственной власти субъекта РФ значений целевых показателей предусмотрены неблагоприятные правовые последствия для соответствующих лиц.

Так, руководитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти вправе вносить в установленном порядке в Правительство РФ для внесения Президенту РФ предложение об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) за ненадлежащее исполнение полномочий РФ, переданных для осуществления органам исполнительной власти субъекта РФ.

Контактная информация:

Скачкова Галина Семеновна — д-р юрид. наук, проф.; gskachkova@mail.ru

Библиография

Сухарев, Александр Я., Зорькин, Валерий Д., Крутских, Владимир Е. (ред.) 1998. *Большой юридический словарь*. Москва: ИНФРА-М.

Social protection of citizens in the sphere of employment: some issues of legal regulation

G. S. Skachkova

Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences,
10, ul. Znamenka, Moscow, 119019, Russian Federation

Ensuring the right of citizens to protection from unemployment, guaranteed by article 37 of the Constitution of the Russian Federation, and assistance in employment belong to the functions of the Russian state, which conducts a policy of promoting the rights of citizens to full, productive and freely chosen employment. The article deals with issues related to the implementation of the power of the Russian Federation, transferred to the state authorities of the subjects of the Russian Federation, to make social payments to citizens recognized as unemployed in accordance with the established procedure. Financial support for the implementation of the authority transferred by the Federal center to the regions of the country is provided by non-taxable monetary payments of a targeted nature (subventions), subject to the terms of their use for specific purposes to the budgets of the subjects of the Russian Federation on their accounts from the Federal budget. The content of the concept of “subvention” and the

procedure for providing it to the subjects of the Russian Federation from the Federal budget is disclosed. It is shown that in order to ensure the effective use of money and increase the responsibility of the Executive bodies of the subjects of the Russian Federation for carrying out appropriate measures in the field of employment, measures are provided for the control of authorized state bodies over the expenditure of funds allocated from the Federal budget. At the same time, improper use of budget funds may lead to bringing the guilty officials to justice, up to criminal responsibility. A suggestion to include a subvention to the subjects of the Russian Federation on the implementation of social benefits to citizens, recognized in the prescribed manner unemployed, in a single subvention to budgets of subjects of the Russian Federation in the coming years, at least 3 years, ie in 2020–2022.

Keywords: employment, unemployed citizens, federal budget, subvention, subject of the Russian Federation, social payment.

References

Sukharev, Aleksandr Ya., Zorkin, Valery D., Krutskikh, Vladimir E. (eds) 1998. *Big law dictionary*. Moscow, INFRA-M. (In Russian)

Author's information:

Galina S. Skachkova — Dr. Sci. in Law, Professor; gskachkova@mail.ru