УДК 338.23 + 332.142

JEL H53, H55

DOI 10.25205/2542-0429-2020-20-3-70-83

О некоторых рискованных методах социальной поддержки работников бюджетной сферы

Р. В. Ерженин

*Иркутский государственный университет
Иркутск, Россия*

Аннотация

Рассматривается проблема корректности постановки норм-целей в региональном сегменте социальной поддержки населения и некоторые последствия этой проблемы. В качестве примера автор рассмотрел указы Губернатора Иркутской области по социальной поддержке работников бюджетной сферы, изданные в период 2017–2019 гг. Анализ положений указов и утвержденных порядков представления единовременной выплаты позволил сделать вывод о нетрадиционных методах организации перечислений бюджетных средств работникам государственных и муниципальных учреждений области. Помимо наделения работников бюджетной сферы правом получить единовременную выплату к профессиональным праздникам, указы Губернатора Иркутской области в нарушении федерального законодательства освободили эти выплаты в размере 1,5 млрд рублей от налогообложения. По мнению автора, мотивом уклонения от общепринятых механизмов исполнения расходных обязательств бюджета могло стать желание получить необоснованную налоговую выгоду для регионального бюджета за счет снижения платежей в бюджеты других уровней и во внебюджетные фонды. Полученные результаты исследования могут быть использованы для поддержки инициатив по разработке стандартов или методических рекомендаций, позволяющих ограничивать региональное нормотворчество в сфере социальной поддержки населения от субъективного выбора необоснованных норм-целей.

Ключевые слова

бюджетный процесс, губернатор, указы, нормы-цели, серая зарплата

Для цитирования

Ерженин Р. В. О некоторых рискованных методах социальной поддержки работников бюджетной сферы // Мир экономики и управления. 2020. Т. 20, № 3. С. 70–83. DOI 10.25205/2542-0429-2020-20-3-70-83

On Some Dangerous Practices for Supporting Public Sector Worker

R. V. Erzhenin

*Irkutsk State University
Irkutsk, Russian Federation*

Abstract

The article studies the correctness of setting goals and establishing norms in the regional segment of social support for the population and some of the consequences of this issue. As an example, the author examines the decrees of the Governor of the Irkutsk Region on social support for public sector employees issued in the period 2017–2019. An analysis of the provisions set forth in the decrees and the approved procedures for submission of lump sum payments highlights the non-traditional methods of organizing

© Р. В. Ерженин, 2020

ISSN 2542-0429

Мир экономики и управления. 2020. Том 20, № 3

World of Economics and Management, 2020, vol. 20, no. 3

transfers of budget funds to employees of the state and municipal organization in the region. In addition to giving budget workers the right to receive a lump sum payment on professional holidays, the decrees of the Governor of the Irkutsk Region in violation of federal law exempted these payments in the amount of RUB 1.5 billion from taxation. According to the author, the motive to avoid generally accepted mechanisms for fulfilling budget expenditure commitments could be a desire to receive unreasonable tax benefits for the regional budget by reducing payments to budgets of other levels and extra-budgetary funds. The obtained results of the research can be used to develop the guidelines for limiting the regional rule-making in the field of social support based on subjective understanding of unreasonable norms-goals.

Keywords

budget process, governor, decrees, norms-goals, gray salary.

For citation

Erzhenin R. V. On Some Dangerous Practices for Supporting Public Sector Worker. *World of Economics and Management*, 2020, vol. 20, no. 3, p. 70–83. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0429-2020-20-3-70-83

Если нижнюю пуговицу рубашки застегнуть неправильно, то и все остальные будут застегнуты неправильно. В жизни бывает много ошибок, которые сами по себе не ошибки, а следствие первой, неправильно застегнутой пуговицы.

Фабио Воло

Отечественная система социальной поддержки населения имеет давние и глубокие исторические корни: подача милостыни, призрение бедных, строительство богаделен были традиционными признаками социальной помощи царской России начиная еще с периода Киевской Руси.

Значительно изменившаяся социальная политика современной России в настоящее время рассматривает социальную защищенность как совокупность законодательно или иным образом установленных гарантий *социальной защиты, социальной поддержки и социальной помощи*, представляющих собой различные системы мер, дифференцируемых в первую очередь по адресной направленности: дети и школьники; трудоспособное и нетрудоспособное население; целые семьи и т. п.

В современной России понятия *социальная поддержка и меры социальной поддержки* появились со вступлением в силу ряда федеральных законов еще в начале 2000-х гг. Считается, что эти термины сменили использовавшийся долгое время термин *льготы*, широко распространенный в социалистический период, когда модель социальной защиты представляла собой исключительно государственное, регламентированное социальное обеспечение [1]. Под льготами в Советском Союзе, как в наиболее социальном государстве в мировой практике, понимали предоставление отдельным категориям граждан благ и услуг бесплатно или с частичной оплатой их стоимости. В то же время основой понимания понятия *социальное обеспечение* в Великобритании является термин *бедность*, в связи с чем целью предоставления основных видов социального обеспечения является поддержание минимального уровня жизни человека [2].

В России к гражданам, находящимся на границе зоны бедности, в последнее время все чаще относят *экономически активное население*, социальная защищенность которых становится особо востребована в кризисные периоды. Необходимость подобной стабилизирующей функции связана с поиском эффективных решений, позволяющих согласовать интересы наемных работников с интересами работодателей и государства.

Проблемы выбора приоритетов в социальной защищенности населения традиционно рассматриваются исследователями как минимум в двух ракурсах [4]:

- 1) в форме структурной характеристики состояния системы;
- 2) в виде анализа существующего законодательства и практик его реализации.

Данное исследование проведено с ориентацией на второй подход, при котором рассматривается в том числе и проблема выбора целей при реализации государственной социальной политики.

Качество целеполагания регионального законодательства является достаточно частым предметом исследований [4–6], однако вопросу определения легитимности и эффективности правовых норм-целей пока не уделяется должного внимания. Так, по мнению И. В. Баранова и Ю. А. Кипря [3], при постановке цели в определительно-установочной норме необходимо учитывать не только конкретный результат, выразившийся в реализации идеально сформулированной модели упорядочения общественных отношений, но и духовно-культурные, личностные факторы, оказывающие весьма существенное влияние как на постановку целей нормативно-правового регулирования, так и на оценку достижения заданного этими нормами результата.

Кроме этого, нередко при задании правовых норм-целей региональной социальной поддержки населения появляются также и замаскированные цели [7]. Подобные цели, преследуемые авторами законов, по сути, не имея прямого отношения к реальному назначению принимаемого нормативного акта, создают различные риски для появления отрицательного эффекта от подобных законодательных инициатив.

1. «Новые алгоритмы» предоставления единовременной выплаты к профессиональным праздникам и памятным датам

Одним из наиболее значимых политических событий современной России в области социальной защищенности можно назвать принятие Указа Президента России № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». В рамках указа Президента был выделен ряд мероприятий, направленных на повышение уровня оплаты труда и совершенствование механизмов поддержки экономически активного населения бюджетного сектора экономики, где работает свыше 14,4 млн человек, из них большая часть в сфере образования (5,2 млн человек), а также в сферах здравоохранения и предоставления социальных услуг (3,9 млн человек) [8].

Социальная поддержка работников – это одно из основных конституционно-социальных прав человека, подразумевающее оказание поддержки со стороны государства гражданам (ст. 39 Конституции РФ). Например, к мерам социальной поддержки работников педагогической сферы относятся: установление сокращенного графика длительности рабочего времени, предоставление социальной поддержки в виде ежегодного основного длительного отпуска, досрочная пенсия, компенсация расходов на приобретение литературы, льготы при предоставлении жилплощади и т. п.

Следует отметить, что социальная поддержка бюджетной сферы обеспечивается не только законодательством федерального уровня, но и также реализуется через нормативное регулирование, обеспечивающее финансирование мер соци-

альной поддержки за счет средств субъектов РФ. Так, региональные законы, направленные на социальную поддержку педагогов, медиков и других специалистов социальной сферы, реализуются практически во всех регионах страны. Например, в Иркутской области активно разрабатываются как традиционные меры по поддержке работников бюджетной сферы, так и свои, уникальные: выплачиваются единовременные денежные пособия молодым специалистам из числа педагогических работников, впервые приступившим к работе по специальности; поощряются единовременными премиями Губернатора Иркутской области лучшие учителя общеобразовательных организаций и лучшие педагогические работники в сфере дополнительного образования детей и т. п. Подобная региональная социальная политика в целом направлена на сближение уровня доходов бюджетников с уровнем работников в реальном секторе экономики.

Очередной инициативой региональной власти в части социальной поддержки работников бюджетной сферы стало принятие в ноябре 2018 г. социального указа «Об установлении единовременной выплаты к профессиональным праздникам отдельным категориям работников в Иркутской области» (далее – указ № 233-уг). Подписанный Губернатором Иркутской области С. Г. Левченко нормативный акт предусматривал осуществление единовременной выплаты в размере 10 тыс. рублей ко дню *профессионального праздника* определенным категориям работников. Указ подготовлен в целях обеспечения дополнительных мер поддержки наиболее востребованных категорий работников государственных и муниципальных учреждений региона сферы образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры и спорта, в которых отмечается наиболее сложная ситуация с укомплектованием профессиональных кадров.

В нормативное содержание основного указа № 233-уг в течение 2019 г. вносился ряд изменений (см. таблицу). В целях реализации данного указа были разработаны и утверждены два положения о порядке и условиях предоставления единовременной выплаты к профессиональным праздникам и памятным датам (далее – единовременные выплаты):

- для работников *государственных* организаций порядок утвержден указом № 111-уг;
- для работников *муниципальных* организаций – указом № 171-уг.

Анализ содержания обоих положений о порядке и условиях предоставления единовременной выплаты показал, что процедурные действия, связанные с перечислением работникам государственных и муниципальных учреждений Иркутской области денежных средств из бюджета, имеют значительные различия. Так, утвержденный Губернатором порядок для работников *государственных* учреждений предоставляет возможность получить единовременную выплату без подачи работником заявлений и документов. При этом порядок для работников *муниципальных* учреждений предусматривает сложную процедуру по оформлению различных заявлений и документов, в которой должны быть задействованы как сами работники – получатели выплаты из бюджета области, так и различные должностные лица и специалисты исполнительных органов государственной власти Иркутской области и подведомственных им муниципальных организаций.

Нормативные документы, на основе которых осуществляются выплаты единовременного характера
работникам бюджетных организаций Иркутской области
Regulatory documents for lump sum payments to public sector workers in the Irkutsk region

№ п/п	Нормативно правовой акт			Статус
	Дата	Номер	Название	
1	27.02.2008	Постановление Правительства Иркутской области № 5-ПА	О единовременном денежном пособии молодым специалистам из числа педагогических работников	Действует
2	27.01.2017	Указ Губернатора № 14-уг	«О премиях Губернатора Иркутской области "Лучший учитель"»	Действует
3	26.04.2017	Указ Губернатора № 71-уг	«О премиях Губернатора Иркутской области "Лучший педагогический работник в сфере дополнительного образования детей"»	Действует
4	12.11.2018	Указ Губернатора № 233-уг	Об установлении единовременной выплаты к профессиональным праздникам отдельным категориям работников в Иркутской области	Утратил силу с 23.09.2019
5	08.05.2019	Указ Губернатора № 91-уг	«О внесении изменений в указ Губернатора Иркутской области от 12.11.2018 года №233-уг»	Утратил силу с 23.09.2019
6	28.05.2019	Указ Губернатора № 111-уг	«Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления единовременной выплаты к профессиональным праздникам и памятным датам отдельным категориям работников государственных организаций Иркутской области»	Действует
7	15.07.2019	Указ Губернатора № 152-уг	«Об установлении единовременной выплаты к профессиональным праздникам отдельным категориям работников в Иркутской области»	Действует
8	05.08.2019	Указ Губернатора № 171-уг	Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления единовременной выплаты к профессиональным праздникам и памятным датам отдельным категориям работников в Иркутской области»	Действует
9	23.10.2019	Указ Губернатора № 248-уг	О внесении изменений в отдельные указы Губернатора Иркутской области и признании утратившим силу отдельных указов Губернатора Иркутской области	Действует

Такой подход к организации выплат работникам бюджетной сферы является достаточно новым для России. В то же время необходимо отметить, что подобная не совсем объяснимая с точки зрения необходимости процедура выплат единовременных сумм, по существу, противоречит устоявшимся принципам организации бюджетного процесса.

2. «Новые подходы» к организации исполнения бюджета

Принятие указа № 233-уг как нормативно-правового акта субъекта РФ должно было стать юридическим фактом возникновения расходного обязательства субъекта РФ согласно ст. 85 БК РФ, однако источники финансового обеспечения расходов, связанных с установлением единовременной выплаты, в момент принятия указа не были определены. Правительству Иркутской области в указе № 233-уг было предписано обеспечить принятие соответствующих правовых актов в срок до 1 мая 2019 г.

В Законе Иркутской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Закон о бюджете) расходы, связанные с правовым режимом исполнения указа № 233-уг появились только после внесения соответствующих изменений на сессии Законодательного Собрания Иркутской области (далее – ЗС ИО) 25 июля 2019 г.¹

Учитывая тот факт, что принятие поправок ЗС ИО произошло после установленных в указе № 91-уг дат профессиональных праздников социальных работников (8 июня 2019 г.) и медицинских работников (16 июня 2019 г.), можно сделать заключение, что отраслевые ведомства обеспечивали финансирование единовременных выплат к праздничным датам за счет других источников, к которым в частности можно отнести и фонд стимулирующих надбавок учреждений.

К этому следует добавить, что бюджетные ассигнования в размере 887 300 тыс. рублей как предельные объемы денежных средств, предусмотренные в 2019 финансовом году для исполнения бюджетных обязательств по исполнению указа № 233-уг, были почему-то закреплены не за соответствующими ведомствами, работники которых являются получателями этой социальной помощи, а за Министерством финансов Иркутской области. Необычным является и выбор наименования непрограммных расходов бюджета – «Обеспечение предоставления единовременной выплаты к профессиональным праздникам в 2019 году в соответствии с указом Губернатора Иркутской области от 12 ноября 2018 года N 233-уг», так как слово «обеспечение» может иметь два значения:

1) *действие*, в этом случае Министерство финансов Иркутской области должно обеспечить предоставление единовременной выплаты за 887,3 млн рублей;

2) *деньги*, в этом случае указанная сумма бюджетных ассигнований является неким фондом денежных средств, необходимых для перечисления работникам бюджетной сферы с целью исполнения указа № 233.

К этому следует добавить, что организацией предоставления единовременной выплаты к профессиональным праздникам в 2019 г. в соответствии с указом № 233-уг должно было заниматься Министерство образования Иркутской области. Следуя хронологии изменений государственной программы Иркутской обла-

¹ Закон Иркутской области от 25 июля 2019 г. № 73-ОЗ.

сти «Развитие образования» на 2019–2024 годы» подобное мероприятие появилось после принятия Постановления Правительства Иркутской области от 12 сентября 2019 г. № 749-пп. Расходы на организацию предоставления единовременной выплаты определены госпрограммой в размере 10,6 млн рублей.

Анализ Положений о порядке и условиях предоставления единовременной выплаты к профессиональным праздникам и памятным датам, рассмотренных в предыдущем разделе, а также анализ результатов интервьюирования участников столь сложной организационной процедуры и получателей единовременной выплаты позволил сделать вывод об уникальности схем исполнения бюджета по расходам, связанным с исполнением указа №233-уг.

На рисунке (см. далее) изображены три основные схемы, по которым работники бюджетной сферы получили единовременные выплаты к профессиональным праздникам, даты которых были установлены в указе Губернатора № 233-уг.

Схема 1 практиковалась в государственных учреждениях Министерства здравоохранения и Министерства культуры Иркутской области в тот период, когда даты профессиональных праздников (март и июнь 2019 г.) наступили, а средств в бюджете еще не было выделено на эти выплаты.

Схема 2 реализовывалась в октябре–ноябре 2019 г. в период профессиональных праздников соответствующих категорий работников *государственных* учреждений на основании порядка, утвержденного указом № 111-уг. По схеме 2, с учетом предложенного порядка два министерства осуществляли выплаты разными способами: Министерство образования через подведомственные учреждения, а Министерство культуры напрямую на зарплатные счета работников учреждений.

Схема 3 реализовывалась в том же периоде профессиональных праздников соответствующих категорий работников *муниципальных* учреждений на основании порядка, утвержденного указом № 171-уг.

Особого внимания заслуживает схема 3, так как все перечисления бюджетных средств в размере более 870 млн рублей осуществлялись в нарушение действующего бюджетного законодательства. Как видно из отображенного на схеме 3, между Министерством финансов Иркутской области как распорядителем средств (для которого были выделены средства бюджета на обеспечение выплаты) и ГБУО «Иркутский техникум архитектуры и строительства» (далее – ГБУО ИТАС) как получателем средств бюджета не может быть никаких бюджетных правоотношений. ГБУО ИТАС подведомственно Министерству образования Иркутской области, и все бюджетные ассигнования на исполнение государственного задания или других полномочий могут быть получены техникумом только от своего ведомства в рамках утвержденной бюджетной сметы.

Кроме этого, работники – получатели единовременной выплаты не состоят в трудовых правоотношениях с ГБУО ИТАС, поэтому перечисления на зарплатные карты работников муниципальных организаций единовременной выплаты также противоречат и трудовому, бюджетному и налоговому законодательству. По схеме 3, ГБУО ИТАС перечисляло единовременные выплаты работникам муниципальных учреждений культуры и образования.

Схемы исполнения указа № 233-уг
Decree No. 233-ug implementation plan

3. «Новая категория» соцпомощи работникам бюджетной сферы

Объяснение применения столь сложного механизма проведения транзакций по выплате единовременной суммы работникам бюджетной сферы можно найти в тексте Указа Губернатора Иркутской области № 91-уг от 8 мая 2019 г., согласно которому были внесены изменения в основной указ № 233-уг. Подпункт 2, п. 1 указа № 91-уг постановил в преамбуле слова «в соответствии со статьей 5 Трудового кодекса Российской Федерации» исключить. Таким образом, единовременная выплата с момента принятия этого указа перестала относиться к выплатам, регулируемым трудовыми правоотношениями, т. е. была исключена из базы для расчета среднего заработка и из базы налогообложения.

Подобное суждение о том, что единовременная выплата не имеет отношения к трудовым отношениям между работодателем и работником, можно также обнаружить и в положениях о порядках и условиях предоставления выплат, утвержденные указами № 111-уг и 171-уг. Согласно п. 2 положений указов № 112-уг и 171-уг единовременная выплата является социальной компенсационной выплатой, которая не входит в оплату труда работников, и которая не подлежит налогообложению.

Такой подход к определению характера единовременной выплаты как формы поощрения граждан в виде компенсации государством их моральных затрат противоречит самой преамбуле указов, в которых речь идет все же о работниках бюджетной сферы. Данные работники, согласно ст. 20 Трудового Кодекса РФ, являются физическими лицами, которые вступили в трудовые отношения со своими учреждениями как работодателями в целях осуществления *профессиональной деятельности* (педагогической, медицинской и т. п.) по условиям трудового договора. И именно эта профессиональная деятельность является условием отнесения работника к категории, получившей право на единовременную выплату согласно указу № 233-уг. Ведь условием получения единовременной выплаты, согласно п. 4 положений о порядках выплаты, является факт того, что государственная организация, с которой у работника установлены трудовые отношения, является для работника местом основной работы.

При этом следует отметить, что под социальной защитой понимается комплекс целенаправленных конкретных мероприятий экономического, правового и организационного характера, который обеспечивает социальную защищенность преимущественно *нетрудоспособного населения и социально уязвимых слоев трудоспособного населения*, а под социальной помощью – система мер, относящаяся ко всему населению и представляющая собой вид помощи кратковременного характера, оказывается в основном *людям, попавшим в экстремальные жизненные ситуации*, требующие дополнительных расходов, а также *малообеспеченным слоям населения*, доходы которых ниже уровня бедности (прожиточного минимума) на основе проверки нуждаемости [3; 9].

Таким образом, рассматривая утверждение из содержания указов Губернатора о принципиально *социальном характере* единовременной выплаты как вида категории компенсационных выплат гражданам Иркутской области, подобные выплаты, следуя федеральным и региональным нормативным правовым актам, должны осуществляться через Министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области и далее, следуя переданным полномочиям, – через обла-

стное государственное казенное учреждение «Центр социальных выплат Иркутской области». Однако на официальном портале Правительства Иркутской области вообще отсутствует какая-либо информация о предоставлении персонифицированной государственной социальной поддержки, которая была определена указом № 233-уг.

К этому следует добавить, что отдельного *расходного обязательства* бюджета перед той категорией работников бюджетной сферы Иркутской области, которые в соответствии с указом № 233-уг *получили право* на получение единовременной выплаты, в Законе о бюджете Иркутской области на 2019 г. найти не удалось.

4. Основные риски для правительства и бюджета Иркутской области

Учитывая приведенные ранее доводы в пользу некорректно выбранного подхода к оформлению права на получение единовременной выплаты работниками бюджетной сферы согласно указу № 233-уг, можно назвать следующие риски.

Риск признания расходов учреждений, осуществляющих выплаты, **нецелевыми**. В число таких учреждений входят все государственные учреждения, принимавшие участие в исполнении указов № 111-уг и 171-уг, в том числе Министерство финансов и все отраслевые министерства Иркутской области, а также ГБУО ИТАС и все другие государственные и муниципальные учреждения, отразившие в кассовом расходе единовременную выплату как транзакцию социального характера.

Риск начисления пеней по уплате НДФЛ и единому социальному налогу. В связи с тем, что при зачислении на зарплатные карты работников в коммерческих банках уплата соответствующих налогов не была произведена, организациям, осуществившим перечисления, могут быть начислены пени и штрафы.

Риск возвратов перечислений работниками. Ввиду того, что работниками государственных и муниципальных учреждений получены денежные средства не от своего работодателя, подобный доход с точки зрения бюджетного и трудового законодательства может быть признан незаконным, и полученную сумму работникам учреждений будет необходимо вернуть в бюджет.

Риск занижения показателей по Указу Президента № 597. Ввиду того, что положениями указов Губернатора единовременная выплата не включена в базу для расчета среднего заработка, показатель исполнения указа Президента по учреждению и по региону будет фактически занижен.

В целом комплекс этих рисков создает предпосылки для **репутационных рисков**, которые для исполнительной власти Иркутской области могут рассматриваться как неспособность обеспечить без нарушения федерального законодательства задекларированное главой региона право работников бюджетной сферы на получение социальной поддержки из бюджета области.

Рассматривая риски, которые возникли для правительства и бюджета Иркутской области, можно предположить, что мотивом, ради которого стоило рисковать Губернатору Иркутской области в момент, когда он исключил единовременную выплату из налогооблагаемой базы, и является ожидаемая «налоговая выгода». **Необоснованной налоговой выгодой** считается выгода, полученная от операций, целью которых является исключительно минимизация налоговых платежей, сни-

жение налоговой ставки, получения дополнительных вычетов или право вернуть уплаченный налог из бюджета. Парадоксальным здесь звучит тот факт, что «выгодоприобретателем» в этой «иркутской афере», в которую были вовлечены и органы государственной власти и их подведомственные учреждения, стал бюджет Иркутской области. Если принять во внимание, что общая сумма перечислений по указу № 233-уг, по нашим оценкам, составляет порядка 1,5 млрд рублей, то сумма неуплаченных налогов может достигать суммы в 700 млн рублей, т. е. это и есть полученная в 2019 г. «выгода» для бюджета региона.

В бюджет региона 2020 г. заложены уже 3 млрд рублей на эти выплаты работникам бюджетной сферы, а это значит, что «выгода» бюджета Иркутской области составит уже порядка 1,5 млрд рублей. При этом следует отметить, что «полученная выгода» – это недополученные налоги, которые формируют доходную базу других бюджетов – муниципальных и федерального, а также недоперечисленные взносы во внебюджетные фонды.

Помимо указа № 233-уг, из налогооблагаемой базы учреждений также исключены премии «Лучший учитель» и «Лучший педагогический работник в сфере дополнительного образования детей», выплачиваемые согласно другим указам (№ 14-уг и 71-уг), принятым Губернатором Иркутской области еще в 2017 г. Таким образом, можно заключить, что механизм получения необоснованной налоговой выгоды был отработан на единичных операциях еще задолго до принятия указа № 233-уг, запустивший уже масштабный процесс незаконных перечислений десяткам тысяч работников бюджетной сферы.

Постановление ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 для необоснованной налоговой выгоды дает схожее описание с определением механизма «серой бухгалтерии», традиции использования которой в новой России сложились еще со времен экономической нестабильности. Одним из неотъемлемых признаков «серой бухгалтерии», как известно, является «серая зарплата», при этом связующими элементами в цепочке обналаживания выступают и банки, и фирмы-однодневки. В придуманных в Иркутской области схемах по перечислению единовременных выплат работникам бюджетной сферы в качестве «серого банка» выступило Министерство финансов Иркутской области, а в качестве фирмы-однодневки – государственное бюджетное учреждение.

Удивительным в этой зарплатной «серой схеме» является то, что именно Минфину региона как финансовому органу отведено центральное место в организации внутреннего финансового контроля в соответствии с полномочиями, установленными Бюджетным Кодексом РФ. При этом если следовать нормам Кодекса, то на Минфин региона также возложены функции по сбору и предоставлению бюджетной отчетности, а из этого следует, что в отчете об исполнении бюджета за 2019 г. мы увидим подогнанные (фальсифицированные) цифры, скрывающие истинную картину достижения целей социальной поддержки работников бюджетной сферы региона.

5. Заключение

Очевидно, что закреплённая в социальных Указах Губернатора Иркутской области С. Г. Левченко норма-цель является объективно обусловленной, поскольку она направлена на решение наиболее острой проблемы повышения не столь высо-

кого уровня оплаты труда в бюджетной сфере. Поэтому, естественно, законодатель сформулировал цели указов не произвольно, а объективно с привязкой к реально существующей социальной действительности.

При этом, как показал проведенный анализ содержания указов, цель также содержала в себе и субъективный характер, так как субъект правотворчества не может формулировать цели «в отрыве» от собственного правосознания, от своих взглядов, идей и представлений. «Цель в норме права и объективна, и субъективна... Субъективная сторона цели в норме выражает тот факт, что она не появляется самопроизвольно, стихийно, а является результатом соответствующей мыслительной деятельности» [10].

Все цели региональных социальных указов (явные и скрытые) сформировались на основе взаимодействия права, его норм и принципов с правосознанием законодателей из правительства Иркутской области. Поэтому выявленная в данном исследовании форма выплаты работникам бюджетной сферы через механизмы «серой бухгалтерии» стала возможной при сочетании различных субъективных факторов, которые в итоге породили ситуацию, когда нормы принятого социального законодательства стали противоречить «духу» права и его основополагающим принципам.

В связи с тем, что социальная защита населения не может существовать вне правовой формы, управление рисками выбора норм-целей в государстве должно осуществляется в рамках соответствующего стандартизированного правового механизма, определяющего не только обязательные элементы и стадии, но и также предполагающего для регионального уровня необходимый набор методов для выбора целей. Установление нормы-цели через стандарты – ключевой аспект любого режима регулирования [11].

Список литературы

1. **Кижикина В. В.** Эволюция системы социальной защиты населения в России (сравнение со странами Европы) // Вестник Том. гос. ун-та. Экономика. 2013. № 3 (23). С. 80–94.
2. **Хайруллаев Р. Т.** Правительственные меры социальной поддержки населения Великобритании // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2019. № 11 (39). С. 373–377.
3. **Баранова И. В., Кипря Ю. А.** Социальная поддержка населения как приоритетное направление государственной социальной политики // Сибирская финансовая школа. 2014. № 1 (102). С. 3–9.
4. **Горина Е. А.** Трансформация социальной поддержки населения в регионах России: направления и приоритеты // Журнал исследований социальной политики. 2019. Т. 17, № 2. С. 163–176.
5. **Грачева О.** Место социальной поддержки населения в региональной социальной политике: методологический аспект // Человек и труд. 2008. № 1. С. 9–12.
6. **Большаков С. Н., Манаенкова Ю. Н., Большакова Ю. М.** Оценка эффективности реализации программно-целевых методов решения социально-экономических задач на современном этапе // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. № 4. С. 13–23.

7. **Баранов А. В.** К вопросу об эффективности применения норм-целей в механизме правового регулирования // Проблемы правоприменения в современной России: Сб. материалов науч.-практ. конф. / Отв. ред. Л. А. Терехова. Омск: Изд-во Ом. гос. ун-та, 2016. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM); 12 см.
8. **Колчина О. А., Грезина М. А., Ракитина М. С.** Направления реформирования бюджетного сектора в системе социально-экономического развития региона // Изв. ЮФУ. Технические науки. 2013. № 6 (143). С. 41–47.
9. **Федорова М. Ю.** Социальная поддержка в системе социальной защиты населения: понятие и правовая природа // Российский ежегодник трудового права. 2009. № 4. С. 577–591.
10. **Экимов А. И.** Категория цели в науке права // Философские проблемы государства и права. Ленинские идеи и вопросы методологии в юридической науке / Науч. ред. Д. А. Керимов, Л. С. Явич. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. С. 53.
11. **Scott, Colin David.** Standard-Setting in Regulatory Regimes (April 16, 2009). In: University College Dublin Law Research Paper, no. 07/2009. DOI 10.2139/ssrn.1393647

References

1. **Kizhikina V. V.** Evolution of the social protection system in Russia (comparison with European countries). *Tomsk State University Journal of Economics*. 2013, no. 3 (23), p. 80–94. (in Russ.)
2. **Khairullaev R. T.** Government measures of social support for the population of Great Britain. *Journal Scyth.*, 2019, no. 11 (39), p. 373–377. (in Russ.)
3. **Baranova I. V., Cyprus Yu. A.** Social support of the population as a priority area of state social policy. *Siberian Financial School*, 2014, no. 1 (102), p. 3–9. (in Russ.)
4. **Gorina E. A.** Transformation of social support for the population in the regions of Russia: directions and priorities. *Journal of Social Policy Research*, 2019, vol. 17, no. 2, p. 163–176. (in Russ.)
5. **Gracheva O.** Place of social support of the population in regional social policy: methodological aspect. *Man and labor*, 2008, no. 1, p. 9–12. (in Russ.)
6. **Bolshakov S. N., Manaenkova Yu. N., Bolshakova Yu. M.** Assessment of the effectiveness of implementing program-targeted methods for solving socio-economic problems at the current stage. State and municipal administration. *Scientific notes*, 2017, no. 4, p. 13–23. (in Russ.)
7. **Baranov A. V.** On the effectiveness of the application of norms-objectives in the legal regulation mechanism. In: Proceedings Problems of law enforcement in modern Russia. Omsk, Publ. House OmsU, 2016. Disc (CD-ROM) (in Russ.)
8. **Kolchina O. A., Grezina M. A., Rakitina M. S.** Directions of reform of the budget sector in the system of socio-economic development of the region. *News of the SFU. Technical sciences*, 2013, no. 6 (143), p. 41–47. (in Russ.)
9. **Fedorova M. Yu.** Social support in the system of social protection of the population: concept and legal nature. *Russian yearbook of labor law*, 2009, no. 4, p. 577–591. (in Russ.)

10. **Ekimov A. I.** The category of goals in the science of law. In: Philosophical problems of the state and law. Lenin ideas and issues of methodology in legal science. Leningrad, LSU Press, 1970, p. 53. (in Russ.)
11. **Scott, Colin David.** Standard-Setting in Regulatory Regimes (April 16, 2009). In: University College Dublin Law Research Paper, no. 07/2009. DOI 10.2139/ssrn.1393647

Материал поступил в редколлегию 04.04.2020

Принят к печати 10.08.2020

The article was submitted 04.04.2020

Accepted for publication 10.08.2020

Сведения об авторе

Ерженин Роман Валерьевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры стратегического и финансового менеджмента, Байкальская международная бизнес-школа, Иркутский государственный университет (Иркутск, Россия)
rerzhenin@gmail.com
ORCID 0000-0001-9380-0987
SPIN-код 6438-1418

Information about the Author

Roman V. Erzhenin, Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Irkutsk State University (Irkutsk, Russian Federation)
rerzhenin@gmail.com
ORCID 0000-0001-9380-0987
SPIN-код 6438-1418