

## Расходные обязательства субъекта Российской Федерации в социальной сфере в структуре бюджета

**Аннотация.** Для финансового обеспечения функций государства необходимо легальное выделение средств из бюджета, которые являются расходными обязательствами конкретного публично-правового образования. Структурирование всех расходных обязательств, включая и в сфере социальной политики, происходит благодаря соответствующему реестру. Делается вывод о том, что реестр расходных обязательств регионального бюджета включают в себя определенную информацию об обязательствах, связанных с финансированием социальной политики: а) сведения о полномочиях региона в сфере социальной политики; б) сведения о нормативных правовых актах, договорах, устанавливающих расходные обязательства региона в сфере социальной политики, подлежащие исполнению за счет региональных средств, и пр. Определено, что реестр расходных обязательств субъекта Российской Федерации формируется по тем же правилам, что и реестр расходных обязательств федерального уровня, но с учетом специфики субъекта РФ. Значимость проведенного исследования заключается в том, что оно позволяет с научной точки зрения осмыслить проблемы регулирования расходных обязательств субъекта РФ в социальной сфере.

**Ключевые слова:** бюджет; социальная сфера; реестр; расходное обязательство; финансовое право; расходы; реестр расходных обязательств; социальное государство; бюджетный федерализм; социальная политика; бюджетная система.

**Для цитирования:** Забралова О. С. Расходные обязательства субъекта Российской Федерации в социальной сфере в структуре бюджета // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 11. — С. 42–48. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.132.11.042-048.

### Expenditure Obligations of the Constituent Entity of the Russian Federation in the Social Field in the Budget Structure

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

**Abstract.** To financially support the functions of the state, it is necessary to legally allocate from the budget the funds that form expenditure obligations of a particular public-law entity. Structuring of all expenditure obligations, including obligations in the field of social policy, takes place due to the corresponding register. It is concluded that the register of expense obligations of the regional budget includes certain information about the obligations

© Забралова О. С., 2021

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

associated with the social policy financing: a) information about the powers of the region in the field of social policy; b) information on regulatory legal acts, agreements establishing the region's expenditure obligations in the field of social policy that are subject to execution at the expense of regional funds, etc. It is determined that the registry of expense obligation for the constituent entity of the Russian Federation is formed according to the same rules as the rules applied to form the registry of expense obligations at the federal level, but taking into account the specifics of the constituent entity of the Russian Federation. The significance of the study is that it allows, from a scientific point of view, to comprehend the problems of regulating the expenditure obligations of a constituent entity of the Russian Federation in the social area.

**Keywords:** budget; social area; registry; expenditure obligation; financial right; expenses; register of expense obligations; welfare state; budgetary federalism; social politics; budgetary system.

**Cite as:** Zabralova OS. Raskhodnye obyazatelstva subekta Rossiyskoy Federatsii v sotsialnoy sfere v strukture byudzheta [Expenditure Obligations of the Constituent Entity of the Russian Federation in the Social Field in the Budget Structure]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2021;16(11):42-48. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.132.11.042-048. (In Russ., abstract in Eng.).

**В**следствие реформирования бюджетного законодательства в теории и практике бюджетных правоотношений были регламентированы разные виды финансовых обязательств: публичные, бюджетные, расходные, денежные, долговые и пр., получившие научное обоснование и развитие в работах ведущих специалистов финансового права<sup>1</sup>.

Ключевым понятием среди указанных видов обязательств являются бюджетные, которые понимаются как расходные обязательства, исполнение которых должно произойти в определенном финансовом году.

В связи с тем что бюджетные обязательства связаны с финансированием всех функций государства, уместно говорить о приоритете публичных интересов перед частными, поэтому в законодательстве появляется и термин «публичные обязательства», понимаемые так же как расходные обязательства публично-правового образования

перед различными субъектами (физическими, юридическими лицами, публично-правовыми образованиями), исполненные в установленном объеме, а также с учетом соответствующего порядка его расчета или индексации, регламентированные нормативным правовым актом<sup>2</sup>.

Анализируя определение расходного обязательства, видим некоторую специфику, связанную с гражданско-правовой природой, поскольку термин «обязательства» заимствован из гражданско-правовой науки и практики в теорию и практику бюджетных правоотношений. В связи с этим под расходным обязательством понимают обязанности публично-правового образования, в том числе казенного учреждения, действующего от его имени, предоставить какому-либо лицу, а также публично-правовому образованию средства из определенного бюджета, регламентированные соответствующим нормативным правовым актом<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6 (22). С. 10–20 ; Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2017 ; Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права : монография. М., 2019 ; Она же. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации: сущность, содержание и функции // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4 (65). С. 71–72 ; Забралова О. С. Понятие и назначение расходных обязательств // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 10 (74). С. 205–211.

<sup>2</sup> Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2016. С. 15.

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 ; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2016. С. 15.

Поскольку для бюджетного права характерен конституционный принцип федерализма, закрепляющий осуществление финансовой деятельности на всех уровнях федерации, следовательно, предусматривается несколько видов расходных обязательств: расходные обязательства Российской Федерации (федеральные), расходные обязательства субъектов РФ (региональные), расходные обязательства муниципальных образований (местные). Подобное разделение обязательств позволяет профинансировать функции отдельно взятой территории за счет как собственных средств, так и на условиях софинансирования или передачи денежных средств одновременно с делегированием полномочий на нижестоящий уровень.

Для настоящего исследования интерес представляют региональные расходные обязательства в социальной сфере. В связи с этим будет проведен анализ возникновения и использования данных обязательств через призму формирования их реестра.

Вопросы расходных обязательств являются достаточно актуальными как в теории, так и в практике бюджетных правоотношений. Прежде чем рассматривать порядок формирования реестра расходных обязательств Субъекта РФ в социальной сфере следует отметить, что: а) расходные обязательства являются разновидностью бюджетных обязательств, б) имеет общие признаки с обязательствами гражданско-правового характера, поскольку представляет собой обязанности публично-правового образования, в) предназначение расходных обязательств заключается в предоставлении средств из бюджета для финансирования функций публично-правового образования, в частности в социальной сфере.

Рассматривая основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств в социальной сфере субъекта РФ, сле-

дует отметить, что в последние годы в рамках реформирования бюджетных правоотношений в сфере управления публичными финансами, приоритетным направлением является бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). А. С. Чулков указывает, что, учитывая практику бюджетных отношений, сложившуюся на международном и национальном уровне, следует выделить некоторые базовые элементы БОР, позволяющие обеспечить соотношение результатов деятельности органов государственной власти при финансировании функционирования государства:

- доклады и сообщения о результатах и основных направлениях деятельности, позволяющих определить стратегические направления деятельности органов власти;
- целевые программы, позволяющие оценить и соотнести финансирование разных направлений с непосредственными предусмотренными результатами;
- финансовое планирование на определенный период (перспективное);
- реестр расходных обязательств, позволяющий определить их объемы и осуществлять планирование на среднесрочную перспективу, учитывая обязательства публично-правового образования<sup>4</sup>.

Для настоящего исследования наибольший интерес представляет реестр расходных обязательств, закрепленный в бюджетном законодательстве, который трактуется как совокупность нормативных правовых актов, регламентирующая публичные нормативные обязательства или правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих правовых норм и актов с оценкой объемов ассигнований, необходимых для финансирования соответствующих обязательств<sup>5</sup>.

Концептуальные основы, положенные в основу реформирования бюджетного процесса

<sup>4</sup> См.: Чулков А. С. Роль реестра расходных обязательств при планировании регионального бюджета в условиях бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. 2012. № 29 (509). С. 66; Афанасьев М. П., Кривоногов И. В. Модернизация государственных финансов. М.: ГУ ВШЭ. 2007. С. 151–153.

<sup>5</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2016. С. 244–248.

в середине 2000-х гг. заложили базу для формирования реестра расходных обязательств, в силу того, что отмечалась невозможность внедрения принципов БОР из-за отсутствия в практике бюджетных правоотношений понятия «расходные обязательства»<sup>6</sup>. Кроме того, отмечалось, что после закрепления указанного термина появится возможность разграничения всех расходных обязательств: тех, которые включены в реестр от иных, подлежащих или планируемых к включению в этот реестр, принимаемых на себя публично-правовым образованием в случае выделения ассигнований в объемах нераспределенных ресурсов. Для эффективного реформирования бюджетных отношений и бюджетной политики законодатель вводит соответствующий термин и указывает на необходимость ведения реестров расходных обязательств.

Для регулирования реестра расходных обязательств определили следующие основные направления, позволяющие его формированию:

- наличие финансовой оценки отдельно взятого расходного обязательства по определенным критериям: финансовая оценка в течение определенного времени (отчетный и плановый период), предоставление информации о расходах в контексте функциональной и экономической классификации расходов бюджетов, методика расчета объема расходов;
- характеристика расходного обязательства помимо реквизитов и конкретных норм правового акта, регламентирующего расходное обязательство, должна включать информацию дате его вступления в силу и сроке действия<sup>7</sup>.

Для того чтобы можно было осуществлять расходные обязательства изначально следует определить их и установить. Обращаясь к формированию реестра регионального уровня,

следует отметить, что он ведется в порядке, установленном высшим исполнительным органом власти конкретного субъекта РФ. Введение региональных расходных обязательств предусматривает определение полномочий региональных органов власти, необходимых для осуществления расходов регионального бюджета, а также принципиальных основ финансового обеспечения данных обязательств.

При установлении региональных расходных обязательств следует учитывать основные параметры, предусмотренные для расходных обязательств федерального уровня:

- определение объема бюджетных расходов, их структуры и направлений финансирования, необходимых для функционирования органов власти субъекта РФ;
- составление программ и проектов, закрепление групп получателей бюджетных средств, связанных с функционированием региональных органов власти;
- установление нормативов и порядка финансового обеспечения и исполнения установленных расходных обязательств региона.

Финансовые органы субъекта РФ должны ежегодно не позднее 1 июня текущего финансового года представить в Министерство финансов Российской Федерации (далее — Минфин России) реестры расходных обязательств в форме электронных документов с использованием квалифицированной электронной подписи руководителя данного органа в единой информационно-аналитической отчетной системе Минфина России. В свою очередь, Минфин России в течение 30 календарных дней со дня получения реестра осуществляет проверку соответствия данных, содержащихся в них, соответствующим данным отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, а также корректности их заполнения.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах) // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180 (документ утратил силу).

<sup>7</sup> Клишина М., Шишов В. Реестр расходных обязательств в бюджетном процессе: практика применения и перспективы // Бюджет. 2007. № 6. С. 40–41.

Если возникают замечания, реестры возвращаются в финансовые органы субъектов РФ для их последующей доработки. В последующем доработанные реестры повторно представляются в Минфин России не позднее 5 рабочих дней со дня их поступления в финансовый орган субъекта РФ<sup>8</sup>.

Введение и установление региональных расходных обязательств принятие по каждому из них нормативных правовых актов, устанавливающих необходимые элементы:

- целеполагание и направления расходования средств;
- нормы, свидетельствующие об обязанности предоставить бюджетные средства каким-либо субъектам отношений или закрепляющие факт наличия расходного обязательства;
- объемы, структуру и размеры бюджетных расходов, необходимых для финансового обеспечения соответствующего направления или функции;
- методики и нормативы расчетов соответствующих бюджетных обязательств<sup>9</sup>.

Рассматривая реестр расходных обязательств Московской области на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг. следует отметить, что структура данного реестра включает в себя:

- правовые основания финансового обеспечения полномочий, расходного обязательства Московской области (федеральные и региональные законы; указы Президента РФ; нормативные правовые акты Правительства РФ и субъекта РФ; государственные программы РФ; акты федеральных органов исполнительной власти; договоры и соглашения);

- наименование полномочий, расходного обязательства;
- объем средств на исполнение расходного обязательства;
- оценка стоимости расходного обязательства<sup>10</sup>.

Реестр расходных обязательств Московской области включает в себя реестр расходных обязательств данного субъекта, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований регионального бюджета и реестр расходных обязательств области, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области.

Данные реестра расходных обязательств бюджета Московской области используются в следующих случаях:

- при составлении проекта бюджета Московской области и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период;
- при внесении изменений в Закон Московской области о региональном бюджете и о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования на текущий финансовый год и плановый период;
- при ведении сводной бюджетной росписи и росписи бюджета фонда.

Реестр расходных обязательств бюджета Московской области формируется и ведется Министерством экономики и финансов Московской области.

Ведение реестра расходных обязательств бюджета Московской области осуществля-

<sup>8</sup> Приказ Минфина России от 03.03.2020 № 34н «Об утверждении Порядка, форм и сроков представления реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации, свода реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации». Документ опубликован не был.

<sup>9</sup> Приказ Минфина России от 03.03.2020 № 34н «Об утверждении Порядка, форм и сроков представления реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации, свода реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации». Документ опубликован не был.

<sup>10</sup> Реестр расходных обязательств Московской области и свод реестров расходных обязательств муниципальных образований Московской области // URL. <https://budget.mosreg.ru/dokumenty/byudzhetnaya-politika/reestr-rasходных-obyazatelstv-moskovskoj-oblasti-i-svod-reestrov-rasходных-obyazatelstv-municipalныx-obrazovaniy-moskovskoj-oblasti/> (дата обращения: 13.01.2021).

ется посредством внесения в реестр изменений, осуществляемых главными распорядителями средств бюджета Московской области, органом управления территориального фонда обязательного медицинского страхования по согласованию с Министерством здравоохранения Московской области в реестры расходных обязательств главных распорядителей средств регионального бюджета.

Реестр расходных обязательств регионального бюджета Московской области включают в себя следующие данные об обязательствах, связанных с финансированием социальной политики:

- сведения о полномочиях региона в сфере социальной политики, обусловленных федеральными законодательными актами, по предметам ведения Московской области и по предметам совместного ведения, реализуемым главными распорядителями средств бюджета области за счет бюджетных ассигнований регионального бюджета, а также органом управления территориального фонда обязательного медицинского страхования за счет бюджетных ассигнований данного фонда;
- сведения о полномочиях региона в сфере социальной политики, обусловленных актами высшего должностного лица области и его исполнительным органом власти, реализуемых главными распорядителями средств регионального бюджета за счет его бюджетных ассигнований, а также органом управления территориального фонда обязательного медицинского страхования за счет бюджетных ассигнований данного фонда;
- сведения об объемах бюджетных ассигнований бюджета региона в сфере социальной политики, распределенных по видам ведомственной и функциональной классификации расходов, на исполнение расходных обязательств области главными распорядителями средств данного бюджета в текущем году и плановом периоде<sup>11</sup>.

Таким образом, следует отметить, что региональные расходные обязательства субъекта в сфере социальной политики базируются на соответствующем реестре, который является правовым основанием для их осуществления. Данные реестр формируется по тем же правилам, что и реестр расходных обязательств федерального уровня, но с учетом специфики субъекта РФ.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Афанасьев М. П., Кривоогов И. В. Модернизация государственных финансов. — М. : ГУ ВШЭ, 2007. — 439 с.
2. Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М. : Норма: Инфра-М, 2017. — 272 с.
3. Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 6 (22). — С. 10–20.
4. Забралова О. С. Понятие и назначение расходных обязательств // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 10 (74). — С. 205–211.

<sup>11</sup> Постановление Правительство Московской области от 03.06.2016 № 426/15 «Об утверждении Порядка ведения реестра расходных обязательств Московской области и внесении изменения в Порядок составления проекта бюджета Московской области на очередной финансовый год и плановый период» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/537957152#656010> (дата обращения: 13.01.2021).

5. Клишина М., Шишов В. Реестр расходных обязательств в бюджетном процессе: практика применения и перспективы // Бюджет. — 2007. — № 6. — С. 39–43.
6. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2016. — 688 с.
7. Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права : монография. — М. : Инфра-М, 2019. — 166 с.
8. Цареградская Ю. К. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации: сущность, содержание и функции // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 4 (65). — С. 69–76.
9. Чулков А. С. Роль реестра расходных обязательств при планировании регионального бюджета в условиях бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. — 2012. — № 29 (509). — С. 65–70.

*Материал поступил в редакцию 14 января 2020 г.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Afanas'ev M. P., Krivogov I. V. Modernizaciya gosudarstvennyh finansov. — M. : GU VShE, 2007. — 439 s.
2. Byudzhetnaya sistema i sistema nalogov i sborov Rossijskoj Federacii : uchebnik dlya magistratury / otv. red. E. Yu. Gracheva, O. V. Boltinova. — M. : Norma: Infra-M, 2017. — 272 s.
3. Gracheva E. Yu. K voprosu o finansovyh obyazatel'stvah gosudarstva // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kytafina (MGYuA). — 2016. — № 1 (22). — S. 10–20.
4. Zabalova O. S. Ponyatie i naznachenie raskhodnyh obyazatel'stv // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kytafina (MGYuA). — 2020. — № 11 (74). — S. 205–211.
5. Klishina M., Shishov V. Reestr raskhodnyh obyazatel'stv v byudzhetnom processe: praktika primeneniya i perspektivy // Byudzhet. — 2007. — № 6. — S. 39–43.
6. Kommentarij k Byudzhetnomu kodeksu Rossijskoj Federacii (postatejnyj) / pod red. E. Yu. Grachevoj. — 3-e izd., pererab. i dop. — M. : Prospekt, 2016. — 688 s.
7. Caregradskaya Yu. K. Gosudarstvennyj dolg Rossii v sisteme finansovogo prava : monografiya. — M. : Infra-M, 2019. — 166 s.
8. Caregradskaya Yu. K. Teoretiko-pravovye osnovy gosudarstvennogo dolga Rossijskoj Federacii: sushchnost', sodержание i funkcii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2016. — № 1 (65). — S. 69–76.
9. Chulkov A. S. Rol' reestra raskhodnyh obyazatel'stv pri planirovanii regional'nogo byudzheta v usloviyah byudzhetrovaniya, orientirovannogo na rezul'tat // Finansy i kredit. — 2012. — № 21 (509). — S. 65–70.