

ПОНЯТИЕ И НАЗНАЧЕНИЕ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Аннотация. Одним из актуальных проблемных вопросов в финансовом праве является определение содержательной характеристики расходных обязательств в структуре бюджета. Обязательства существуют не только в гражданских правоотношениях, они характерны и для публично-правовой сферы в рамках разных видов финансовых обязательств: публичных, бюджетных, расходных, денежных, долговых. Расходные обязательства имеют законодательное закрепление в Бюджетном кодексе РФ и предусматривают обязанности соответствующего публично-правового образования по предоставлению денежных средств из соответствующего бюджета субъекту, указанному в законодательстве (физическому или юридическому лицу, публично-правовому образованию). Анализ содержательной характеристики расходных обязательств свидетельствует о наличии общих и специфических признаков гражданских и расходных обязательств. Среди первых следует выделить имущественный характер, наличие правоотношений, а к специфическим можно отнести основания возникновения обязательств, их характер.

Ключевые слова: расходные обязательства, бюджет, финансовые обязательства, финансовое право, бюджетное право.



**Ольга Сергеевна
ЗАБРАЛОВА,**

докторант Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА),
кандидат юридических наук
zabralovaolga@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.74.10.205-211

O. S. ZABRALOVA,

Cand. Sci. (Law), doctoral
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
zabralovaolga@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

CONCEPT AND PURPOSE OF EXPENDITURE OBLIGATIONS

Abstract. One of the topical problematic issues in financial law is the definition of the meaningful characteristics of expenditure obligations in the budget structure. Not only in civil relations there are obligations, they are also characteristic of the public law sphere within the framework of different types of financial obligations: public, budgetary, expenditure, cash, debt. Expenditure obligations are legislatively enshrined in the Budget Code of the Russian Federation, and provide for the obligations of the relevant public law entity to provide funds from the relevant budget to the entity specified in the legislation (natural or legal entity, public entity). An analysis of the content characteristics of expenditure obligations indicates the presence of general and specific signs of civil and expenditure obligations. Among the first, it is

© О. С. Забралова, 2020

necessary to highlight the property nature, the presence of legal relations, and the specific ones include the grounds for the emergence of obligations, their nature.

Keywords: *expenditure obligations, budget, financial obligations, financial law, budget law.*

В современной теории и практике финансового права традиционно принято выделять различные актуальные проблемы, которые затрагивают все институты и подотрасли финансового права¹. Одним из проблемных вопросов является определение содержательной характеристики расходных обязательств в бюджетных правоотношениях.

В теории правоотношений принято в основном отождествлять термин «обязательство» с гражданскими правоотношениями. Однако в ряде случаев данный термин характерен и для публично-правовой сферы, в частности финансово-правовой, поскольку в теории и практике используют такие наиболее распространенные виды обязательств, как финансовые и бюджетные, последние и представляют интерес для настоящего исследования. Следует иметь в виду, что термины «обязательство» и «обязанность» сходны по своей сути, но не являются идентичными².

Обращаясь к трактовке данных понятий в словарях, можно увидеть, что С. И. Ожегов обязательство раскрывает как «официально данное обещание», причем уточняет его письменную форму и указывает на безусловность его выполнения, а также рассматривает его как «документ о займе денег, ценностей»³. Аналогичное понимание обязательства приводит и Д. Н. Ушаков, который указывает на то, что обязательство — это «обещание или договор, ставящий принявшего его в необходимость обязательно выполнить условленное»⁴.

Обращаясь к теории гражданского права, видим, что в гражданском законодательстве указано на сущность обязательства, которая заключается в обязанности лица, выступающего в качестве должника, совершить в пользу другого лица, выступающего кредитором, определенное деяние (чаще всего это может быть передача имущества, выполнение работ, уплата денежных средств и пр.) или воздержаться от активных действий, тогда как кредитор может требовать от должника выполнения его обязанности⁵. Законодатель указывает на то, что в гражданских отношениях обязательства возникают, как правило, из сделок, вследствие причинения вреда, неосновательного обогащения или в иных случаях, закрепленных в гражданском законодательстве.

¹ См.: Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2020. 256 с.

² См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2016. С. 22.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 2008. С. 573.

⁴ Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка. М., 2010. С. 632.

⁵ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Анализируя сущность и содержание обязательств в публично-правовой сфере, в частности в финансовом праве, следует иметь в виду, что публичное обязательство имеет немного иную трактовку, в отличие от частного обязательства. Однако для любых видов обязательств характерен ряд общих черт, а именно: имущественный характер, наличие правоотношений, связанных с обязательствами, в некоторых случаях — основания возникновения обязательств⁶.

Легальное закрепление термина «финансовое обязательство» имеется в международных стандартах финансовой отчетности (далее — МСФО). В частности, IAS 32 закрепляет финансовое обязательство в двух аспектах:

- 1) как определенную обязанность, предусмотренную договором совершить следующие действия:
 - передать активы, имеющие финансовое содержание, включая денежные средства, другому юридическому лицу;
 - обменяться подобными активами с иным юридическим лицом;
- 2) как договор, расчеты по которому осуществляются долевыми инструментами юридического лица и который выступает в качестве:
 - непроизводного инструмента, по которому организация имеет обязанность передать определенное количество собственных долевого инструмента;
 - производного инструмента, расчеты по которому не связаны с обменом какого-либо актива на определенное количество долевого инструмента юридического лица⁷.

По мнению некоторых авторов, данная характеристика указанного понятия в общем виде является не определением, а попыткой классифицировать финансовые обязательства, устанавливая признаки, позволяющие отличить их от иных объектов или ресурсов. Сложность заключается еще и в том, что данное определение использует такие термины, как «финансовые активы» и «долевые инструменты», трактовка которых, в свою очередь, определяется через финансовые обязательства, что усложняет и без того непростое понимание данных определений⁸.

В рамках бюджетного законодательства при введении в действие Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) появляются различные виды финансовых обязательств: публичные, бюджетные, расходные, денежные, долговые, которые более подробно начинают анализироваться в трудах по финансовому праву⁹. В течение

⁶ См. подробнее: Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6 (22). С. 11—12.

⁷ Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 32 «Финансовые инструменты: представление» // СПС «КонсультантПлюс». В данном виде документ опубликован не был.

⁸ Луговской Д. В., Абросимова Ю. А. Финансовые обязательства как элемент финансовой отчетности: вопросы идентификации // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 3 (297). С. 20—21.

⁹ См.: Арзуманова Л. Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2014 ; 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 ;

длительного времени их содержание в законодательстве претерпевало различные изменения и корректировку. Рассмотрим каждое из них, чтобы можно было осмыслить содержание и назначение расходного обязательства в системе обязательств, предусмотренных бюджетным законодательством.

Бюджетные обязательства в законодательстве рассматриваются как расходные обязательства, исполнение которых должно произойти в определенном календарном (финансовом) году.

Поскольку сфера бюджетных правоотношений является публичной, то логично, что законодатель вводит в оборот термин публичные обязательства, отграничивая их от частных обязательств и определяя сферу определенных общественных интересов. В бюджетном законодательстве закреплены публичные обязательства и публичные нормативные обязательства.

Легальное закрепление публичных обязательств сводится к пониманию их как расходных обязательств публично-правового образования перед физическими или юридическими лицами или иными публично-правовыми образованиями, которые должны быть исполнены в установленном размере или с учетом определенного порядка расчета или индексации, обусловленных соответствующим нормативным правовым актом.

В качестве публичных нормативных обязательств рассматриваются обязательства только перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в размере, который устанавливается в определенном правовом акте. Данное правило не распространяется на выплаты физическому лицу в статусе государственного (муниципального) служащего, а также замещающего соответствующие должности в Российской Федерации, работников казенных учреждений, военнослужащих, а также иных лиц, обучающихся в государственных или муниципальных образовательных организациях¹⁰.

В системе расходных обязательств особое место отводится долговым обязательствам, которые возникают в связи с привлечением государственных или муниципальных займов, принятых на себя Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием, включая обязательства по государственным (муниципальным) гарантиям¹¹.

Бюджетным обязательствам присущ имущественный характер, следовательно, они имеют денежную форму выражения, поэтому законодатель вводит в оборот понятие «денежное обязательство». Поскольку в теории финансового права различают содержание финансов и денег, то не стоит смешивать данные понятия. В связи с этим в бюджетное законодательство введено понятие таких

Она же. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации: сущность, содержание и функции // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4 (65). С. 71—72.

¹⁰ Бюджетный кодекс РФ.

¹¹ См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. С. 299; Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права. С. 77—81; Она же. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации: сущность, содержание и функции. С. 71—72.

обязательств с соответствующим содержанием, которое разрабатывается и в теории финансового права¹².

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ денежные обязательства представляют собой обязанность получателя средств из бюджета уплатить, бюджету, физическому или юридическому лицу за счет средств из бюджета определенный размер денежных средств на основании условий, предусмотренных гражданско-правовой сделкой, заключенной в рамках бюджетных полномочий указанного субъекта или в соответствии с положениями правового акта.

Обращаясь непосредственно к определению расходного обязательства, закрепленному в Бюджетном кодексе РФ, можно увидеть сходное с гражданско-правовой природой содержание, заключающееся в том, что данные обязательства — это обусловленные законом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования или казенного учреждения, действующего от его имени, предоставить физическому или юридическому лицу, а также иному публично-правовому образованию или субъекту международных правоотношений средства из определенного бюджета. В изначальной редакции данного определения вместо казенного учреждения использовалось указание на такой субъект, как бюджетное учреждение.

Бюджетное законодательство предусматривает несколько видов данных обязательств с учетом принципа федерализма: расходные обязательства Российской Федерации, расходные обязательства субъектов РФ, расходные обязательства муниципальных образований.

Расходные обязательства возникают в следующих случаях:

- принятия нормативных правовых актов органов исполнительной власти при осуществлении ими полномочий по вопросам, отнесенным к их предметам ведения, или полномочий по предметам совместного ведения;
- заключения договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти полномочий по собственным предметам ведения или полномочий по предметам совместного ведения;
- заключения от имени публично-правовых образований договоров (соглашений) с казенными учреждениями;
- принятия нормативных правовых актов органов исполнительной власти, предусматривающих предоставление из бюджета межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных бюджетным законодательством, в частности субвенций, в связи с осуществлением органами власти переданных им отдельных государственных полномочий¹³.

Расходные обязательства в зависимости от их вида исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета. В определенных случаях, установленных законодательством, расходные обязательства исполняются за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Положения нормативных правовых актов органов исполнительной власти, предусматривающие предоставление субвенций из бюджета соответствующего уровня бюджетам нижестоящего уровня, должны содержать порядок расчета

¹² Арзуманова Л. Л. Указ. соч.

¹³ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. С. 240—249.

нормативов для определения объема субвенций на исполнение указанных расходных обязательств.

В тех случаях, когда в субъекте РФ или в муниципальном образовании превышены установленные нормативы, которые используются в методиках расчета соответствующих субвенций, финансирование дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения, осуществляется за счет собственных средств, представленных доходами и источниками финансирования соответствующего бюджета.

Следует иметь в виду, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе:

- самостоятельно определять размер и условия оплаты труда государственных гражданских служащих и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;
- устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции иных органов государственной власти и местного самоуправления, только при наличии соответствующих средств собственного бюджета¹⁴.

В связи с этим отмечается, что органы государственной власти субъекта РФ не вправе исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции иных органов власти.

Что касается расходных обязательств муниципальных образований, то следует учитывать специфику видов данных образований, предусмотренных законодательством о местном самоуправлении. Расходные обязательства муниципального образования, связанные с осуществлением органами местного самоуправления муниципальных районов части полномочий городских, сельских поселений по решению вопросов местного значения, переданных им в соответствии с заключенными соглашениями, устанавливаются правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления и исполняются за счет межбюджетных трансфертов, выделяемых из соответствующего уровня местного бюджета. При превышении нормативов, используемых в методиках расчета межбюджетных трансфертов, обеспечение дополнительных расходов осуществляется за счет доходов местного бюджета и источников финансирования дефицита его бюджета.

Органам местного самоуправления по аналогии с органами государственной власти субъекта РФ предусмотрено право самостоятельного определения размеров и условий оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений¹⁵.

Для учета и исполнения расходных обязательств органам власти вменяется в обязанность ведение реестров расходных обязательств, которые представлены сводом (перечнем) нормативных правовых актов, обуславливающих их правовые основания с указанием соответствующих положений правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения обозначенных обязательств¹⁶.

¹⁴ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. С. 245.

¹⁵ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. С. 248—249.

¹⁶ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. С. 250—251.

Порядок ведения реестров расходных обязательств соответствующего бюджета устанавливается, соответственно, высшими органами исполнительной власти. Все реестры расходных обязательств представляются в Минфин России. Относительно реестра расходных обязательств муниципального образования следует иметь в виду тот факт, что он представляется еще и в финансовый орган исполнительной власти субъекта РФ.

Подводя итоги рассмотрению расходных обязательств как виду финансовых обязательств, следует учитывать следующее:

- расходные обязательства являются разновидностью бюджетных обязательств, подлежащих исполнению в определенном финансовом году;
- определение расходного обязательства, предусмотренное бюджетным законодательством, имеет общие признаки с гражданско-правовым обязательством, поскольку представляет собой также обязанности, но уже не частного лица, а публично-правового образования по предоставлению какому-либо субъекту средств из определенного бюджета;
- назначение расходных обязательств заключается в предоставлении средств из соответствующего бюджета для финансирования функций публично-правового образования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2020. — 256 с.
2. Арзуманова Л. Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2014. — 128 с.
3. 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.
4. Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 6. — С. 10—20.
5. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2016. — 688 с.
6. Луговской Д. В., Абросимова Ю. А. Финансовые обязательства как элемент финансовой отчетности: вопросы идентификации // Международный бухгалтерский учет. — 2014. — № 3 (297). — С. 19—23.
7. Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М. : Оникс, Мир и образование, 2008. — 976 с.
8. Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка. — М. : АСТ ; Астрель, 2010. — 912 с.
9. Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права : монография. — М. : Инфра-М, 2019. — 166 с.
10. Цареградская Ю. К. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации: сущность, содержание и функции // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 4 (65). — С. 69—76.