



**Ольга Сергеевна
ЗАБРАЛОВА,**

сенатор Российской
Федерации,

доцент кафедры
финансового права

Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА),

кандидат юридических наук

lab.kfp@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,

ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации в социальной сфере в структуре бюджета

Аннотация. Одним из актуальных проблемных вопросов в финансовом праве является определение места расходных обязательств на социальную сферу в структуре регионального бюджета. Расходные обязательства социальной направленности имеют законодательное закрепление в Бюджетном кодексе РФ, а также в правовых актах субъектов РФ, регулирующих бюджетные отношения на финансовый год и плановый период. Анализ содержательной характеристики расходных обязательств в социальной сфере и практика их закрепления в региональных бюджетах свидетельствуют о приоритетном характере их финансирования, на что указывают как проведенные социологические исследования, так и разработанные и апробированные методики, в частности оценка эластичности расходов по доходам бюджета.

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.082-088

O. S. ZABRALOVA,

Senator of the Russian Federation, Associate Professor of Department in Financial
Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)

lab.kfp@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Expenditure obligations of the constituent entity of the Russian Federation in the social sphere in the budget structure

Abstract. One of the most pressing issues in financial law is the determination of the place of expenditure obligations for the social sphere in the structure of the regional budget. Expenditure obligations of a social orientation are legally fixed in the Budget Code of the Russian Federation, as well as in the legal acts of the subjects of the Russian Federation regulating budget relations for the financial year and the planning period. The analysis of the content characteristics of expenditure obligations in the social sphere and the practice of their consolidation in regional budgets, indicates the priority nature of their financing, as indicated by both conducted sociological studies and developed and tested methods, in particular, the assessment of the elasticity of expenditures on budget revenues.

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

В настоящее время в финансовом праве, как и в любой другой отрасли права, выделяют актуальные проблемы теории и практики, которые связаны как с устоявшимися финансово-правовыми институтами, так и с вновь появляющимися¹. В данном контексте следует рассмотреть один из таких проблемных блоков финансовых правоотношений, посвященный расходным обязательствам субъекта РФ в социальной сфере и их месте в структуре регионального бюджета.

Расходы бюджета субъекта РФ являются частью государственных расходов, поскольку являются составной частью централизованных фондов денежных средств конкретной территории. При становлении бюджетного законодательства закладывалось определение расходов бюджета как суммы средств, запланированной для финансирования полномочий органов власти как на уровне всего государства, так и на уровне местного самоуправления.

В связи с этим предопределялась необходимость финансирования полномочий данных органов, однако это неверно, поскольку бюджет в первую очередь должен профинансировать функции государства, а потом уже можно говорить о финансировании полномочий органов власти, которые предназначены для обеспечения функционирования государства.

В современной редакции Бюджетного кодекса РФ произошел пересмотр данного понятия и согласно ст. 6 БК РФ расходы понимаются как денежные средства, выплачиваемые из централизованного фонда денежных средств, т.е. бюджета, за исключением тех средств, которые финансируют дефицит бюджета, поскольку они не включаются в данную категорию².

На основании законодательного определения бюджетных расходов Ю. В. Пятковская приходит к выводу о том, что расходы региональных бюджетов — это денежные средства, выплачиваемые из бюджета данного территориального уровня, территориальных государственных внебюджетных фондов, за исключением средств, финансирующих дефицит регионального бюджета³.

Подобный вывод обусловлен тем, что согласно бюджетному законодательству вышеуказанные бюджеты предназначены для исполнения расходных обязательств конкретного субъекта РФ⁴. В связи с этим следует иметь в виду, что есть расходы в бюджете субъекта РФ на социальную сферу, а есть социальные расходы, финансируемые за счет государственных внебюджетных фондов. И те, и другие позволяют выполнить субъекту РФ расходные обязательства в социальной сфере на региональном уровне.

Как справедливо указывает О. А. Ногина, расходные обязательства, финансируемые за счет средств государственных внебюджетных фондов, имеют строго целевой характер, обусловленный спецификой соответствующего фонда, что

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

² 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. 14—18.

³ См.: Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 97.

⁴ Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2020. С. 440.



существенно влияет на структуру каждого бюджета государственного внебюджетного фонда⁵.

В структуре расходов бюджета субъекта РФ представлено многообразие видов расходов согласно бюджетной классификации, способствующей группировке всех частей в структуре бюджета конкретной территории, используемой при осуществлении бюджетного процесса, а также для ведения бюджетного учета и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость бюджетных показателей⁶.

В рамках настоящего исследования необходимо остановиться на анализе функциональной классификации расходов, позволяющей учитывать финансирование основных функций государства, включая социальную сферу. Актуальная редакция БК РФ не предполагает наличия определения термина «функциональная классификация расходов», однако анализ ст. 20 БК РФ позволяет прийти к выводу, что наличие разграничения разделов и подразделов бюджетной классификации расходной части бюджета позволяет учитывать их функциональную направленность.

В свое время С. И. Иловайский указывал, что данная классификация связана с теми направлениями, на которые тратятся деньги государства, и считал, что подобное деление объясняет смысл государственных расходов⁷. Не только теория финансового права свидетельствует о подобной классификации, поскольку ее практическое воплощение началось в 1906 г., когда в Российском государстве была выработана новая схема расходов бюджета, базирующаяся на предметах ведения государства, а не на органах власти. Предусматривались следующие группы расходов: двор императора, высшие учреждения, государства, церковное управление, гражданское управление, оборона, казенные операции, государственные займы, пенсионное обеспечение служащих, невыполненные расходы за прошлый период⁸.

Таким образом, видим, что уже в те годы отдельной статьей расходов проходили вопросы, связанные с социальной политикой государства, в частности расходы на пенсионное обеспечение. Расходы на социальную сферу всегда являлись приоритетом для государства независимо от его государственного устройства и политического режима. Следует отметить, что при наличии в бюджетной системе Российской Федерации до 1999 г. так называемых защищенных статей расходов бюджета под данную категорию попадали именно расходы социальной направленности, которые предусматривались в рамках не только федерального бюджета, но и субъектов РФ.

Например, Ю. В. Пятковская отмечает, что защищенными статьями расходов бюджета Иркутской области традиционно выступали: заработная плата, ежемесячные пособия гражданам, стипендии, приобретение медикаментов и

⁵ Ногина О. А. Правовые основы формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия вузов. Правоведение. 2010. № 6. С. 37.

⁶ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. С. 243—244.

⁷ Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 26—34.

⁸ Кованько П. Л. Государственные расходы России по предметам назначения за 1903—1911 годы. Киев, 1911. С. 9.

перевязочных средств и проч.⁹ Обращаясь к опыту Московской области, видим аналогичную тенденцию.

В частности, в перечне защищенных статей расходов бюджета Московской области на 1997 г., утвержденном официально, предусмотрены следующие их виды: заработная плата; стипендии; социальные выплаты населению; питание; приобретение лекарственных средств; резервные фонды; обслуживание внутреннего долга; приобретение горюче-смазочных материалов транспортными предприятиями; приобретение вещей и инвентаря для детей-сирот, детей и иных лиц, находящихся в учреждениях социальной защиты; финансирование объектов и мероприятий, предусмотренных программами социально-экономического развития территории; дотации местным бюджетам; финансирование Сергиево-Посадского музея-заповедника; средства, выделяемые для финансирования направлений, связанных с законодательством о ветеранах; субвенции на капитальное строительство объектов здравоохранения¹⁰. При этом данные расходы подлежали финансированию в полном объеме.

Как видно из приведенного перечня, практически половина защищенных расходов бюджета — это социальные расходы. Поскольку они закреплены нормативным правовым актом об областном бюджете, у субъекта РФ возникло расходное обязательство по их финансированию.

В последующем в практике бюджетных отношений термин «защищенные статьи» не упоминается, однако происходит формирование приоритетных направлений расходов бюджета. По мнению Ю. В. Пятковской, возникает вопрос: что следует понимать под данными направлениями расходов бюджета, если законодательно они не установлены. В итоге делается вывод о декларативности положений о приоритетных направлениях расходов¹¹. С этим мнением можно согласиться и отметить, что приоритетные направления расходов развиваются в основном доктринально или при определении приоритетов развития бюджетной политики на плановые периоды.

Н. А. Бегчин, выстраивая иерархию расходов региональных бюджетов в порядке убывания, используя критерий их экономического содержания, выделяет следующие:

- оплата труда и выплаты социального характера;
- увеличение материально-технического обеспечения;
- выплаты по государственному долгу;
- содержание имущества;
- увеличение стоимости основных активов и проч.¹²

Таким образом, видно, что расходы, связанные с социальной сферой, остаются приоритетными, их финансирование должно осуществляться в полном объеме.

⁹ Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 111.

¹⁰ Закон Московской области от 23.05.1997 № 26/97-ОЗ «Об областном бюджете на 1997 год» // Вестник Московской областной Думы. 1997. № 8.

¹¹ Пятковская Ю. В. Указ. соч. С. 283.

¹² Бегчин Н. А. Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011. С. 15.



Позиции теоретиков неразрывно связаны и с государственной политикой, формирующей приоритетные направления развития государства и их финансирования.

Обращаясь к Посланию Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2020 г., мы можем увидеть наличие приоритета социальной политики перед иными сферами. В частности, Президент РФ отметил: «Нам нужно быстрее, не откладывая решать масштабные социальные, экономические, технологические задачи, перед которыми стоит страна»¹³. Озвучивая основные направления развития государства, Президент РФ в своем Послании начал перечисление ключевых проблем с таких проблем социального характера, как сокращение продолжительности жизни населения, низкий уровень доходов граждан, осуществление социальных выплат семьям с детьми и проч., а уже потом перешел к обозначению вопросов, связанных с экономикой, национальной обороной, функционированием органов власти и т.д.

Кроме того, в последующем, на видеоконференции с лидерами фракций Государственной Думы РФ, Президент России, указывая на необходимость детально проработать все ключевые параметры, заложенные в бюджет, отметил, что финансирование социальных обязательств перед гражданами, а также задачи, связанные с достижением стратегических целей национального развития, наметенные до 2030 года, являются приоритетными¹⁴.

Следует иметь в виду, что приоритетные статьи расходов выделяются на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, включая и региональный, поскольку законодательных критериев выделения приоритетности не закреплено, то необходимо обратиться к теоретическим взглядам разных ученых. По мнению Е. О. Орловой, при оценке приоритетности расходов бюджета следует учитывать разные способы оценки: исходя из удельного веса в общей сумме расходов бюджета или по темпу их прироста относительно предыдущих лет¹⁵.

Г. К. Лапушинская считает, что, оценивая приоритетность расходов бюджета, следует принимать во внимание эластичность расходов по доходам, используя индекс потребительских цен, а полученные результаты оценивать с учетом увеличения или уменьшения доходов бюджета. По данной методике предлагается все виды расходов бюджета делить на следующие: высокосзначимые, значимые, низкосзначимые и незначимые¹⁶.

Методика оценки Г. К. Лапушинской была использована на практике для анализа бюджета Оренбургской области. Проведенный в 2017 г. анализ бюджета за 2015 г., показал, что высокосзначимыми являлись общегосударственные расходы, расходы на национальную безопасность, экологическую политику, здравоохранение, культуру, социальную политику, средства массовой информации и межбюджетные трансферты.

¹³ Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>. 15.01.2020 (дата обращения: 22.02.2021).

¹⁴ Путин назвал приоритеты бюджета на 2021—2023 годы // Российская газета. 06.10.2020.

¹⁵ Орлова Е. О. Оценка приоритетных статей расходов бюджета субъекта Российской Федерации (на примере Оренбургской области) // Экономические науки. 2017. № 10 (155). С. 33.

¹⁶ Лапушинская Г. К. Метод анализа территориальных бюджетов // Финансы. 2001. № 9. С. 18—19.

При анализе областного бюджета за 2016 г. перечень подобных расходов несколько изменился, в этой группе остались: общегосударственные вопросы, национальная безопасность, здравоохранение, культура, кинематография, физкультура и спорт, обслуживание публичного долга, межбюджетные трансферты. А вот расходы экологического содержания и на социальную политику стали незначимыми расходами¹⁷.

Таким образом, видно, что расходные обязательства, закрепленные в областном бюджете Оренбургской области на 2015—2016 гг., имели в качестве приоритетных некоторые направления, связанные с социальной сферой, а именно образование, здравоохранение, социальную политику и т.д. В связи с этим можно прийти к выводу, что государство может декларировать разные виды расходов как приоритетные, но только экономический анализ может подтвердить их подобный статус.

Говоря о приоритетности видов расходов, следует упомянуть и об инициативном бюджетировании, в результате которого также можно выявить приоритетные расходы. В докладе Министерства финансов РФ указаны критерии, позволяющие выявить эту приоритетность:

- непосредственное участие граждан в инициировании проектов;
- участие в обсуждении проектов и определении наиболее приоритетных среди всех представленных проектов;
- конкурсный отбор предложенных проектов;
- участие граждан в реализации проектов, прошедших отбор;
- контроль за реализацией проектов, преимущественно институтами гражданского общества¹⁸.

В связи с этим в субъектах РФ начали проводить социологические опросы, связанные с определением приоритетности расходов бюджета. В частности, подобное исследование было проведено в Челябинской области. Результаты данного исследования были проанализированы и обобщены сотрудниками Челябинского филиала Института экономики Уральского отделения РАН.

Так, В. А. Белкин вводит в научный оборот термин «удельная полезность (приоритетность)» статьи расходов регионального бюджета. Данное определение рассматривает отношение полезности (приоритетности) статьи расхода в процентном соотношении от числа опрошенных к сумме расходов по ней в миллиардах рублей за предыдущий финансовый период¹⁹. В связи с этим получается, что чем меньше средств выделяется на финансирование каких-либо видов расходов, тем больше становится значение удельной приоритетности этих расходов.

Например, анализируя статьи расходов областного бюджета Челябинской области за период 2015—2017 гг. по направлениям «социальная политика» и

¹⁷ См.: Орлова Е. О. Указ. соч. С. 35.

¹⁸ Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов Российской Федерации // URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf (дата обращения: 22.02.2021).

¹⁹ Белкин В. А. Оптимизация структуры расходов бюджета субъекта РФ на основе их удельной приоритетности // Вестник Челябинского государственного университета. 2019. № 7 (429). С. 47.



«здравоохранение», мы видим, что удельная приоритетность расходов на социальную политику понижается с 1,707 до 1,129, что свидетельствует об увеличении расходов по этому направлению. С финансированием здравоохранения наблюдается прямо противоположная тенденция — удельная приоритетность расходов этой статьи повышается с 0,216 до 1,327, что свидетельствует о недостаточном финансировании здравоохранения²⁰.

Таким образом, на основании и экономического анализа, и проведенных социологических исследований, можно говорить о приоритетном финансировании расходных обязательств. Как показывает статистика, чаще всего приоритетными расходными обязательствами являются обязательства, связанные с социальной политикой.

Подводя итоги настоящего исследования, необходимо отметить, что расходные обязательства субъекта РФ в социальной сфере в структуре бюджета чаще всего являются приоритетными, что позволяет признавать государство, в том числе и Российскую Федерацию, социальным не только конституционно, но и практически. В кризисные периоды развития экономики расходы на социальную политику могут подпадать под защиту, характеризующуюся невозможностью сократить по ним полное финансирование, которое необходимо для жизнеобеспечения общества в целом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2020. — 256 с.
2. *Безгин Н. А.* Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. — М., 2011. — 25 с.
3. *Белкин В. А.* Оптимизация структуры расходов бюджета субъекта Российской Федерации на основе их удельной приоритетности // Вестник Челябинского государственного университета. — 2019. — № 7 (429). — С. 36—48.
4. *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. — Одесса, 1904. — 385 с.
5. *Кованько П. Л.* Государственные расходы России по предметам назначения за 1903—1911 годы. — Киев, 1911. — 98 с.
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. *Лапушинская Г. К.* Метод анализа территориальных бюджетов // Финансы. — 2001. — № 9. — С. 18—20.
8. *Ногина О. А.* Правовые основы формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия вузов. — Правоведение. — 2010. — № 6. — С. 35—45.
9. *Орлова Е. О.* Оценка приоритетных статей расходов бюджета субъекта Российской Федерации (на примере Оренбургской области) // Экономические науки. — 2017. — 10 (155). — С. 33—36.
10. *Пятковская Ю. В.* Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2017. — 499 с.
11. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М. : Проспект, 2020. — 624 с.

²⁰ *Белкин В. А.* Указ. соч. С. 44.