

УДК 343.9:328.185

Д.И. РОМАНОВ,

младший научный сотрудник

*Иркутский юридический институт (филиал) ГОУ ВПО
«Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации»*

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОРЯДКА УПРАВЛЕНИЯ РЕЗЕРВНЫМИ ФОНДАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье раскрыты актуальные теоретико-правовые вопросы осуществления бюджетного контроля при управлении резервными фондами на региональном уровне, вопросы повышения эффективности их использования и снижения коррупционности порядка управления. Определяется механизм осуществления бюджетного контроля при использовании региональных резервных фондов, а также предлагаются способы и методы повышения эффективности их расходования.

Одним из способов обеспечения финансирования расходов бюджета на определенные законом о бюджете цели является формирование и расходование резервных фондов. Такое направление финансовой деятельности рассматривается многими государствами как один из способов снижения неблагоприятных последствий финансового кризиса. В частности, такая модель активно применяется в Норвегии (основан Государственный нефтяной фонд), в Чили (образован Медный стабилизационный фонд), в Кувейте (сформирован Инвестиционный фонд) и др.

Российская Федерация присоединилась к кругу таких государств в 2004 г., поскольку именно тогда был образован Стабилизационный фонд Российской Федерации¹, который в период до 1 января 2008 г.² обеспечивал баланс федерального бюджета.

Следует отметить, что практика формирования и использования данного фонда убедительно доказала его эффективность. Более того, такой способ реализации финансовой деятельности получает в Российской Федерации все большее

распространение. Об этом свидетельствует активное создание подобного рода фондов на разных уровнях бюджетной системы России и, соответственно, управление ими федеральными, региональными либо местными органами власти, формирование их за счет различных ресурсов, разные цели их использования. В связи с этим можно отметить, что резервные фонды существенно повышают финансовую устойчивость публично-правовых образований.

Бюджетным кодексом Российской Федерации [1] (далее – БК РФ) установлено, что резервные фонды образуются в составе бюджета и используются для финансирования определенных им задач (например, софинансирование пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, финансирование дефицита федерального бюджета или бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации). В связи с этим можно отметить, что рассматриваемые фонды являются разновидностью целевых бюджетных фондов. Объем этих фондов устанавливается законом о бюджете.

В настоящее время БК РФ определяет правовые механизмы, предусматривающие возможность создания нескольких разновидностей резервных фондов. Их можно классифицировать по нескольким основаниям. Например, по уровню образования выделяются: резервные фонды, образуемые на федеральном уровне (Резервный фонд Российской Федерации, Фонд национального благосостояния), на региональном уровне (ре-

¹ Данный фонд был образован в соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации» // Собрание законодательства. – 2003. – № 52 (ч. I). – Ст. 5036.

² С 1 января 2008 г. Стабилизационный фонд Российской Федерации разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

зервные фонды субъектов Российской Федерации) и на местном уровне (резервные фонды местных администраций). Кроме того, в зависимости от органов, осуществляющих управление данными фондами, можно выделить: фонд, которым управляет глава государства (резервный фонд Президента Российской Федерации), резервные фонды, управляемые органами исполнительной власти (резервный фонд Правительства Российской Федерации, резервные фонды высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), фонды, управляемые исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований (резервные фонды местных администраций).

Особенностью приведенной классификации является выделение в ней нового правового института бюджетного права – резервных фондов субъектов Российской Федерации. Правовой основой создания и расходования рассматриваемых фондов является ст. 81.1 БК РФ, в соответствии с которой резервный фонд субъекта Российской Федерации – это часть средств бюджета субъекта Российской Федерации, предназначенная для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации в случае недостаточности доходов бюджета субъекта Российской Федерации для финансового обеспечения расходных обязательств.

Юридическая природа и значение рассматриваемых фондов указывает на то, что они являются аналогом Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. К такому выводу можно придти на основе анализа положений гл. 13.2 БК РФ «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета», а также ст. 81.1 БК РФ. В частности, резервные фонды, образуемые на федеральном уровне, и фонды, формирующиеся на региональном уровне, используются для идентичных целей – финансовое обеспечение расходных обязательств публично-правового образования. Например, ст. 96.9 БК РФ предусматривает, что средства Резервного фонда направляются на обеспечение сбалансированности федерального бюджета путем снижения рисков финансовых потерь, связанных с продажей углеводородного сырья. В свою очередь Фонд национального благосостояния выступает как финансовая гарантия пенсионного обеспечения, выражающаяся в софинансировании добровольных пенсионных

накоплений граждан и обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Практика реализации положений, предусмотренных ст. 81.1 БК РФ, свидетельствует о низком уровне реализации субъектами Российской Федерации предоставленного им права на формирование и расходование резервных фондов. Полагаем, что это связано с невозможностью формирования этих фондов в связи с существенным снижением доходов при одновременном высоком уровне расходов региональных бюджетов. Однако основной причиной, затрудняющей реализацию указанного права на формирование и использование собственных резервных фондов, является отсутствие полноценного правового регулирования этого вопроса. Это связано с тем, что БК РФ не раскрывает ряд важнейших правил, определяющих: во-первых, источники формирования резервных фондов; во-вторых, конкретные цели и порядок использования рассматриваемых фондов; в-третьих, нормы, регулирующие порядок осуществления контроля за их расходованием. В связи с этим неурегулированность БК РФ указанных выше положений приводит к тому, что некоторые субъекты Российской Федерации самостоятельно пытаются урегулировать эти вопросы. Однако это существенно снижает правовые гарантии эффективного использования средств резервных фондов и, с другой стороны, увеличивает возможность злоупотреблений, нецелевого использования ресурсов этих фондов, поскольку, как показывает проведенный анализ, в большей части порядок управления ими регламентируется подзаконными актами. К примеру, ч. 1 ст. 3 Закона Мурманской области от 17 декабря 2009 г. № 1172-01-ЗМО «О Резервном фонде Мурманской области» [2] (далее – Закон «О Резервном фонде Мурманской области») предусматривает, что средства Резервного фонда направляются на исполнение расходных обязательств, предусмотренных законами Мурманской области, нормативными правовыми актами Правительства Мурманской области в случае недостаточности доходов областного бюджета.

Полагаем, что установление такой нормы предоставляет фактически неограниченные полномочия Правительству Мурманской области в определении правовой направленности и целей использования средств резервного фонда данного

субъекта Российской Федерации. По этой причине законодательное закрепление использования резервного фонда на основе подзаконного акта высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации является неверным, поскольку в этом случае закон о бюджете фактически перестает воспроизводить действительную картину исполнения финансового плана субъекта Российской Федерации.

Также внимания заслуживает порядок осуществления бюджетного контроля за расходованием резервных фондов субъектов Российской Федерации. В частности, анализ Закона Сахалинской области от 26 февраля 2009 г. № 10-ЗО «О Резервном фонде Сахалинской области» [3] (далее – Закон «О Резервном фонде Сахалинской области»), Закона Кемеровской области от 15 июля 2009 г. № 90-ОЗ «О Резервном фонде Кемеровской области» [4], Закона «О Резервном фонде Мурманской области» позволяет выявить низкую степень эффективности закрепляемого ими механизма бюджетного контроля. В частности, данными законами предусматривается, что контроль за использованием средств резервных фондов осуществляют законодательные (представительные) органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Более того, ст. 4 Закона Сахалинской области «О Резервном фонде Сахалинской области» вообще не предусматривает участия в данных отношениях Контрольно-счетной палаты Сахалинской области, поскольку информация об использовании средств Резервного фонда предоставляется финансовым органом только Сахалинской областной Думе.

Следовательно, сведения о расходовании средств рассматриваемых бюджетных фондов доводятся только до законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако это противоречит предписаниям гл. гл. 25.1 и 26 БК РФ, предусматривающим обязательное участие контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации не только в рассмотрении бюджетной

ответственности, а также препятствует осуществлению их непосредственной функции – бюджетного контроля. В связи с этим возникает обоснованное сомнение в результативности управления резервными фондами в данных субъектах Российской Федерации, поскольку исключение из указанных региональных законов норм об участии контрольно-счетных органов в осуществлении контроля влечет возможность нецелевого расходования средств указанных фондов. Данный факт еще раз убедительно доказывает необходимость совершенствования правового регулирования порядка осуществления бюджетного контроля.

По этой причине расходование ресурсов, аккумулированных в составе этих фондов, должно происходить при установлении фиксированных лимитов, выраженных, например, в процентном отношении к основным показателям регионального бюджета. Кроме того, использование средств данных фондов на другие цели, нежели предусмотренные в законе о бюджете, должно осуществляться только при наличии соответствующего правового акта – закона субъекта Российской Федерации о внесении изменений в закон субъекта Российской Федерации о региональном бюджете. Полагаем, что применение указанных мер повысит правовые гарантии целевого и эффективного использования средств резервных фондов, образуемых на региональном уровне.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ с последними изменениями и дополнениями от 27 июля 2010 г. № 216-ФЗ // Собрание законодательства. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
2. О Резервном фонде Мурманской области: Закон Мурманской области от 17 декабря 2009 г. № 1172-01-ЗМО // Мурманский Вестник. – 2009. – № 242/1.
3. О Резервном фонде Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 26 февраля 2009 г. № 10-ЗО с изменениями от 29 декабря 2009 г. № 126-ЗО // Губернские ведомости. – 2009. – № 38 (3245).
4. О Резервном фонде Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 15 июля 2009 г. № 90-ОЗ // Кузбасс. – 2009. – № 126.

В редакцию материал поступил 22.10.10

Ключевые слова: бюджетный контроль, проблемы бюджетного контроля, коррупциогенность, резервные фонды субъектов Российской Федерации.
