

УДК 347.73

Н. Н. Воробьева

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕЗЕРВНОГО ФОНДА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассматриваются вопросы формирования и функционирования резервных фондов субъектов РФ. Указанные фонды призваны обеспечить стабильность расходов региональных бюджетов, не допустив тем самым снижения финансовых возможностей государственных органов для выполнения возложенных на них полномочий. Однако законодательная база в данной сфере окончательно не сформирована, а практика создания данных фондов пока отсутствует.

Ключевые слова: резервный фонд, субъект Российской Федерации.

Неблагоприятные изменения экономической ситуации, особенно кризисного характера, обуславливают повышение рисков дестабилизации бюджетной системы публично-правовых образований и снижение финансовых возможностей для реализации органами государственной власти, местного самоуправления возложенных на них полномочий в запланированном объеме. Для обеспечения стабильности доходов региональных бюджетов, а также недопущения неплатежеспособности субъектов Российской Федерации¹ в Бюджетном кодексе РФ было закреплено право данных публично-правовых образований на формирование резервных фондов субъектов РФ [1]. Порядок формирования и использования средств такого фонда устанавливается законом субъекта

РФ (за исключением закона о бюджете субъекта РФ). Таким образом, данное полномочие фактически отнесено к прерогативе региональных законодательных (представительных) органов государственной власти.

Статья 81.1 БК РФ в пункте 2 определяет, что Резервный фонд субъекта РФ представляет собой часть средств бюджета субъекта РФ, предназначенную для исполнения его расходных обязательств в случае недостаточности запланированных доходов регионального бюджета в очередном финансовом году. Указанные фонды создаются, во-первых, для обеспечения финансирования расходов в период сезонных отклонений объема поступлений от объема расходов. Недостаточность средств на счете бюджета может быть связана с подготовкой предприятий к зимнему сезону, проведением весенней посевной кампании, выплатой отпускных пособий работникам бюджетных учреждений в летнее время и другими причинами. Во-вторых, для компенсации снижения доходов регионального бюджета в связи с рецессией². Наконец, резервные фонды субъектов РФ создаются в целях финансирования социально-экономических расходов регионов в течение определенного периода времени (расходы на заработную плату и начисления на нее, расходы на социальное обеспечение, расходы на обязательное медицинское страхование неработающего населения, расходы на обслуживание государственного долга, материальные затраты по первоочередным расходам) [2]. Субъектам РФ предоставлено право самостоятельно определять перечень данных социально-экономических расходов. Так, средства Резервного фонда Кемеровской области могут направляться на оплату труда работников бюджетных учреждений, предоставление межбюджетных трансфертов местным бюджетам на софинансирование расходов, предоставление государственной поддержки предприятиям и организациям в условиях финансово-экономического кризиса [3].

Исходя из содержания статьи 81.2 БК РФ, субъекты Федерации вправе не создавать резервные фонды, за исключением случаев, когда требование о создании указанных фондов в соответствующих субъектах РФ установлено законодательством Российской Федерации. Министерство финансов РФ рекомендует создавать резервные фонды в субъектах РФ, отвечающих определенным критериям. Первая группа критериев связана с бюджетной обеспеченностью субъекта РФ – если она

¹ Далее понятия «субъект Российской Федерации», «субъект Федерации», «регион» будут использоваться как синонимы во избежание повторений в тексте, кроме специально оговоренных случаев.

² В широком смысле рецессия – это значительное сокращение деловой активности, которое может сопровождаться рядом негативных для экономики факторов. Формально же под рецессией понимается сокращение ВВП в течение двух или более кварталов.

превышает среднероссийский уровень либо уровень среднедушевых бюджетных доходов выше среднероссийского уровня. Последний критерий может определяться с учетом либо без учета 10 лидирующих и отстающих по данному показателю субъектов РФ.

Вторая группа критериев связана с налоговыми доходами региональных бюджетов. В частности, это превышение среднероссийского уровня доли налога на прибыль в структуре данных доходов, а также поступление более 25% объема налогов, сборов и обязательных платежей в консолидированный бюджет субъекта РФ от предприятий, группы предприятий одной отрасли или образующих единую производственную сеть.

Третью группу критериев образуют экономические показатели: предприятия, группы предприятий одной отрасли или образующие единую производственную сеть обеспечивают занятость экономически активного населения более 25% либо объем валовой продукции более 50%. Кроме того, субъекту РФ следует создать Резервный фонд, если объем его ВРП превышает среднероссийский в 1,3 раза либо объем государственного долга в двух из последних трех лет превышает 30% к объему доходов (без учета безвозмездных поступлений).

Четвертая группа критериев определяется сбалансированностью региональных бюджетов и стабильностью бюджетных доходов. К ним относятся устойчивое за ряд лет несоответствие сезонности поступления доходов и сезонности расходования средств регионального бюджета, а также значительное увеличение налоговых и неналоговых доходов в связи с разовым поступлением средств (например, при приватизации государственной собственности, погашении налоговой задолженности, декларировании прибыли отдельными юридическими лицами в субъекте Российской Федерации) [4].

Таким образом, резервные фонды рекомендуется создавать как субъектам Федерации, имеющим показатели выше среднероссийских, так и тем, чьи региональные бюджеты характеризуются несбалансированностью и нестабильностью поступлений. Отсутствие на текущий момент региональной практики по созданию Резервных фондов не позволяет однозначно определить их роль в обеспечении финансовой самостоятельности субъектов Федерации. Думается, что данные фонды могли бы выступать в качестве оперативного инструмента в целях минимизации негативного влияния финансового кризиса на экономику и социальную сферу субъекта РФ. В этой связи представляется целесообразным изменение редакции статьи 81.1 Бюджетного кодекса РФ и закрепление

не права, а обязанности региона по созданию Резервного фонда субъекта РФ.

Тем не менее целесообразность создания подобных фондов некоторыми экспертами была поставлена под сомнение. В частности, было высказано мнение, что резервные фонды следует создавать только тем субъектам РФ, которые имеют большие доходы от добычи нефти (например, Тюменская область), а не дотационным регионам, зависящим от предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Также отмечается, что проблема финансирования непредвиденных или нерегулярных расходов на региональном уровне решается путем создания резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, поэтому создание очередного фонда лишено смысла [5]. Наконец, эксперты сходятся во мнении, что данная мера по обеспечению стабильности расходов региональных бюджетов сильно запоздала: под влиянием последствий финансово-экономического кризиса доходы бюджетов значительно снизились, поэтому неясно, за счет каких средств создавать данные фонды [6]. Бюджетный кодекс РФ однозначного ответа на вопрос об источниках формирования резервных фондов субъектов РФ не дает, что вполне объективно с учетом неоднородности доходной базы субъектов Федерации.

Вместе с тем, высказанные позиции представляются не вполне обоснованными. Во-первых, источниками формирования регионального Резервного фонда могут выступать налоговые и неналоговые доходы бюджета субъекта РФ, безвозмездные поступления в бюджет субъекта РФ (не имеющие целевого назначения), остатки средств на счетах по учету средств бюджета на начало очередного финансового года (не имеющие целевого назначения), другие источники покрытия дефицита регионального бюджета. Налоговые доходы бюджета субъекта РФ от добычи сырья не являются определяющими при создании данных фондов. Кроме того, выбор источников создания резервных фондов зависит от того, какой критерий был положен в основу принятия решения о его создании. Например, если таким показателем было превышение среднероссийского уровня доли налога на прибыль в структуре бюджетных доходов, то источником формирования регионального Резервного фонда могут быть поступления от данного налогового платежа.

Во-вторых, резервирование средств в рамках фондов исполнительных органов власти субъекта РФ предназначено для покрытия расходных обязательств региона, которые не носят постоянный характер и которые нельзя спрогнозировать (например, ликвидация последствий чрезвычай-

ных ситуаций и стихийных бедствий), в то время как резервные фонды субъекта РФ призваны обеспечивать стабильность всей расходной части регионального бюджета, защищать ее от возможных изменений объема доходов. Наконец, в условиях преодоления последствий финансово-экономического кризиса доходная часть региональных бюджетов, по некоторым оценкам, будет продолжать снижаться. Это вызвано, в частности, сокращением экспортных доходов от продажи нефти и газа, снижением объемов розничного товарооборота и платных услуг, снижением объемов бюджетного финансирования, ухудшением ситуации на кредитном рынке. В связи с этим создание резервных фондов, как отмечает А. Дерюгин, позволит субъектам РФ создать механизм сглаживания колебаний бюджетных доходов, поскольку в период экономического роста он оттянет на себя часть средств регионального бюджета, ограничивая тем самым принятие новых расходных обязательств. В период же сокращения бюджетных доходов объем резервного фонда уменьшится, обеспечивая выполнение уже принятых расходных обязательств субъекта РФ [6].

Резервный фонд субъекта РФ может отражаться в составе бюджетных ассигнований (в ведомственной структуре расходов), утвержденных на очередной финансовый год законом о региональном бюджете. Кроме того, средства данного фонда могут быть предусмотрены в составе источников финансирования дефицита регионального бюджета. Так, статья 4 Закона Томской области «О Резервном фонде Томской области» от 13 октября 2010 г. № 229-ОЗ [7] предусматривает, что изменение объема Резервного фонда учитывается в бюджетной росписи в составе бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета.

Объем Резервного фонда субъекта РФ на очередной финансовый год устанавливается законом о региональном бюджете. В Республике Алтай размер Резервного фонда устанавливается в абсолютном значении, определяемом как разница между значениями прогнозных показателей налоговых доходов на очередной финансовый год, рассчитанными на основе двух вариантов прогнозов социально-экономического развития республики [8].

Минфин России рекомендует субъектам Федерации планировать объем Резервного фонда с учетом трех показателей. Базовый объем Резервного фонда устанавливается в абсолютном размере исходя из необходимости покрытия заданной доли социально-экономических расходов независимо от уровня поступлений доходов в консолидированный бюджет субъекта РФ. Нормативный объем

Резервного фонда – это величина, которая может определяться исходя из возможного падения доходов, из необходимости покрытия определенной доли расходов субъектов РФ или расчетного дефицита бюджета. Данная сумма должна быть достаточной для покрытия разрыва между объемом социально-экономических расходов и объемом доходов субъекта РФ при наиболее консервативном сценарии развития доходной базы региона. Наконец, в целях недопущения концентрации в составе Резервного фонда значительного объема средств устанавливается максимальный объем Резервного фонда. Он может быть определен в виде доли от собственных доходов субъекта Федерации, но ниже нормативной или базовой величины.

Базовый, нормативный и максимальный объемы Резервного фонда устанавливаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ исходя из особенностей экономического развития и структуры экономики. При этом базовый объем нацелен на сглаживание различий в сезонных колебаниях региональных доходов и расходов, нормативный объем обеспечивает сбалансированность бюджета в условиях кризиса, а максимальный объем предназначен для сглаживания циклических колебаний расходов региональных бюджетов.

При определении оптимальной величины Резервного фонда субъектам РФ следует учитывать уровень подверженности бюджетных доходов конъюнктурным изменениям (чем он выше, тем выше должен быть оптимальный объем фонда). Кроме того, уровень реальной доходности от размещения средств данного фонда, который зависит от уровня инфляции, от возможности региона зарабатывать на размещении указанных средств [6]. Бюджетный кодекс РФ в статье 236 предусматривает в настоящее время только один способ размещения временно свободных денежных средств региональных бюджетов – на банковских депозитах. Таким правом могут воспользоваться только те субъекты РФ, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. Минфин России предлагает предоставить право размещения временно свободных денежных средств региональных бюджетов также тем субъектам РФ, которые создали резервные фонды. При этом объем размещенных на банковских депозитах бюджетных средств субъектов Федерации не может превышать объем

резервных фондов соответствующих субъектов РФ (за исключением низкодотационных субъектов РФ и субъектов РФ, ежегодно определяемых по результатам мониторинга и оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса) [9]. Данная инициатива главного финансового ведомства, безусловно, заслуживает поддержки, поскольку позволит повысить реальную доходность от управления средствами Резервного фонда субъекта РФ. Однако поддержит ли ее Федеральное Собрание РФ, внося соответствующие изменения в Бюджетный кодекс РФ, – пока неизвестно.

Основанием для перечисления в Резервный фонд субъекта РФ средств может быть, во-первых, возникновение незапланированных доходов субъектов Федерации, а также превышение темпов роста доходов субъектов РФ в текущем финансовом году относительно установленного объема доходов. Во-вторых, в Резервный фонд независимо от темпов поступления доходов могут перечисляться: часть средств бюджета, определенная часть остатков средств бюджета и доходов от управления средствами фонда, часть доходов бюджета от продажи имущества субъекта РФ в целях компенсации выпадающих доходов субъекта РФ в очередном финансовом году и плановом периоде. В случае значительного сокращения объема Резервного фонда субъекта РФ он может быть восстановлен.

Средства Резервного фонда субъекта РФ используются в порядке, установленном для исполнения регионального бюджета. При этом расходование средств Резервного фонда можно дифференцировать по целям исходя из соответствующей величины – нормативной или базовой. Закон Томской области № 229-ОЗ в статье 3 предусматривает, что в случае недостаточности доходов областного бюджета в текущем финансовом году средства Резервного фонда направляются на исполнение расходных обязательств Томской области, подлежащих финансированию в соответствии с законом об областном бюджете в первоочередном порядке. Представляется, что региональный законодатель должен ввести жесткие ограничения при использовании средств данного фонда, например, установить минимальный уровень, за пределами которого изъятие указанных средств не допускается, или определить долю изъятия средств Резервного фонда в течение финансового года. Это позволяет предотвратить быстрое расходование его средств и способствует стабильности в исполнении расходных обязательств субъекта РФ.

Операции со средствами Резервного фонда должны быть отражены в отчете об исполнении регионального бюджета. При этом орган государственной власти субъекта РФ, ответственный за поступление, размещение и использование

средств Резервного фонда, в составе отчетности об исполнении регионального бюджета должен представлять в законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ ежеквартальный и годовой отчет о формировании и использовании средств фонда, а также ежеквартальный и годовой отчет об управлении его средствами.

Таким образом, на текущий момент законодательная база в сфере создания резервных фондов субъектов РФ окончательно не сформирована, в то время как целесообразность их формирования не вызывает сомнения. Региональная практика создания и расходования данных фондов денежных средств позволит выявить и устранить проблемы в механизме их функционирования в целях обеспечения финансовой стабильности субъектов Российской Федерации.

Литература

1. *О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»* : федер. закон от 30 дек. 2008 г. № 310-ФЗ // СЗ РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 18.
2. *Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов* : Утв. Министерством финансов Российской Федерации 27 авг. 2010г. [официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации]. – М., 2010. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/methology>, свободный.
3. *О Резервном фонде Кемеровской области* : закон Кемеровской области от 15 июля 2009 г. № 90-ОЗ // Кузбасс. – 2009. – № 126.
4. *Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов* : утв. Министерством финансов Российской Федерации 27 авг. 2010г. [официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации]. – М., 2010. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/methology>, свободный.
5. *Мурзов А., Никитина Т.* Прокуратура резервирует фонд // Коммерсантъ(Саратов). – 16.04.2009. – № 68 (4123).
6. *Дерюгин А.* О резервных фондах субъектов РФ // Бюджет [официальный сайт Издательского дома «Бюджет.ру»]. – М., 2010. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/58598.php>, свободный.
7. *Собрание законодательства Томской области*. – 2010. – № 10/2(63).

8. *О внесении* изменений в Закон Республики Алтай «О бюджетном процессе в Республике Алтай» : Закон Республики Алтай от 27 апр. 2009 г. № 12-РЗ // Приложение к газете «Звезда Алтая». 2009. – 29 апр.

9. Формирование региональных фондов финансовых резервов [официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации]. – М., 2010. – Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/07/Rezervnye_fondy.ppt, свободный.