

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1. ПРАВОВАЯ ОСНОВА И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации за последние несколько лет обозначена необходимость достижения макроэкономической стабильности, долгосрочной сбалансированности бюджета, последовательное снижение бюджетного дефицита, прогнозируемые параметры инфляции¹. Необходима была выработка новых механизмов, призванных обезопасить экономику в случае возникновения нестабильной ситуации в условиях неблагоприятных изменений экономической ситуации, особенно кризисного характера. И именно в качестве такого механизма был предложен Резервный фонд субъекта Российской Федерации, право на создание которого получили регионы с 1 января 2009 года.

Данное сравнительно-правовое исследование проводится с целью:

— обобщения практики правового регулирования отношений, связанных с организацией и функционированием Резервных фондов субъектов Российской Федерации;

— выработки рекомендаций для органов государственной власти Иркутской области по использованию выявленной положительной практики правового регулирования отношений, связанных с организацией и функционированием Резервных фондов субъектов Российской Федерации.

Основными задачами сравнительно-правового исследования являются:

— выявление предпосылок регионального законодательного регулирования отношений, с организацией и функционированием Резервных фондов субъектов Российской Федерации, предусмотренных федеральными правовыми актами, регулирующими соответствующую сферу общественных отношений;

— определение объема полномочий органов государственной власти Иркутской области в сфере регулирования отношений, связанных с организацией и функционированием Резервных фондов субъектов Российской Федерации, установленного федеральным законодательством;

— анализ подходов правового регулирования в субъектах Российской Федерации отношений, связанных с организацией и функционированием Резервных фондов субъектов Российской Федерации, в том числе выявление содержащихся в законодательных актах основных проблем регулирования общественных отношений;

— подготовка рекомендаций о возможности использования положительного опыта других субъектов Российской Федерации при регулировании отношений, связанных с организацией и функционированием Резервных фондов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится финансовое регулирование. Согласно статье 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. С учетом указанных положений субъекты Российской Федерации вправе распоряжаться бюджетными средствами, которые относятся к объектам региональной собственности, путем осуществления финансовой деятельности в формах, определенных федеральными нормативными актами.

При формировании правовой основы данного механизма Бюджетный кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 81.1, закрепляющей правовой режим Резервного фонда субъекта Российской Федерации, согласно которой данный фонд предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации в случае недостаточности доходов бюджета субъекта Российской Федерации для финансового обеспечения расходных обязательств субъекта Российской Федерации и представляет собой часть средств бюджета субъекта Российской Федерации. Указанная норма Бюджетного кодекса Российской Федерации содержит лишь общее рамочное регулирование, поскольку установление порядка формирования и использования средств этого фонда отнесено к полномочиям регионального законодателя, которое он должен реализовать посредством принятия законодательного акта (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации).

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах» // Солидарность. — 2013. — 26 июня. — № 23; Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 29 июня 2010 г. «О бюджетной политике в 2011–2013 годах» // СПС «КонсультантПлюс».

Некоторое понимание сущности созданного антикризисного механизма вносят Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов (далее по тексту — Методические рекомендации)², разработанные Минфином России и направленные на оказание содействия регионам в реализации механизма формирования и функционирования обозначенного фонда. В частности, Министерство финансов Российской Федерации в Методических рекомендациях указало на три основных цели создания Резервных фондов субъектов Российской Федерации:

- 1) обеспечение финансирования расходов в период сезонных отклонений объема поступлений доходов от объема расходов;
- 2) компенсация снижения доходов бюджета в связи с рецессией;
- 3) финансирование социально и (или) экономически значимых расходов субъекта Российской Федерации в течение определенного периода времени.

Особое внимание следует обратить на тот факт, что создание подобного фонда рекомендовано не всем субъектам Российской Федерации. Как указано в разделе 3 Методических рекомендаций, создание Резервного фонда является целесообразным лишь в тех регионах, которые соответствуют хотя бы одному из приведенных ниже условий:

- 1) уровень фактической бюджетной обеспеченности выше среднероссийского уровня;
- 2) уровень среднедушевых бюджетных доходов превышает среднероссийский уровень (с учетом либо без учета 10 лидирующих и отстающих по данному показателю субъектов Российской Федерации);
- 3) доля налога на прибыль организаций в структуре налоговых доходов превышает среднероссийский уровень;
- 4) предприятия, группы предприятий одной отрасли и (или) образующие единую производственную сеть обеспечивают занятость значительной части экономически активного населения (более 25%);
- 5) предприятия, группы предприятий одной отрасли и (или) образующие единую производственную сеть обеспечивают значительный для

субъекта Российской Федерации объем валовой продукции (более 50%);

6) предприятия, группы предприятий одной отрасли и (или) образующие единую производственную сеть обеспечивают поступление значительного для субъекта Российской Федерации объема налогов, сборов и обязательных платежей в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации (более 25%);

7) объем ВРП субъекта Российской Федерации превышает среднероссийский в 1,3 раза;

8) объем государственного долга в двух из последних трех лет превышает 30 процентов к объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений;

9) существует устойчивое за ряд лет несоответствие сезонности поступления доходов и сезонности расходования средств регионального бюджета;

10) значительное увеличение налоговых и неналоговых доходов вызвано разовым поступлением средств (например, при приватизации государственной собственности, погашении налоговой задолженности, декларировании доходов (прибыли) отдельными физическими (юридическими) лицами в субъекте Российской Федерации).

Таким образом, создание Резервного фонда субъекта Российской Федерации рекомендовано как развитым «регионам-донорам», так и регионам, бюджеты которых характеризуются нестабильностью поступлений. Однако, несмотря на приведенные рекомендации, некоторые регионы, не подпадающие под обозначенные критерии, поспешили создать такие фонды, используя различные правовые конструкции.

Реализуя закрепленное в статье 81.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочие, в Ленинградской, Свердловской, Ульяновской, Томской, Омской, Брянской, Нижегородской, Сахалинской, Ивановской³, Кемеровской, Иркутской, Курской, Тульской, Новосибирской, Магаданской, Тамбовской областях, Хабаровском, Приморском, Забайкальском, Камчатском краях, Республике Башкортостан, Республике Тыва, Чеченской Республике — всего в 23 регионах России были приняты специальные законы о Резервном фонде субъекта Российской Федерации. При этом круг вопросов, урегулированных данными законами, и объем регулирования существенно различаются.

Так, в отдельных регионах специальные законы регулируют лишь два вопроса:

- порядок формирования Резервного фонда;

¹ Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов от 27 августа 2010 года // Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: { http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/08/Metodicheskie_rekomendatsii_dlya_subektov_rossiyskoy_Federatsii_po_formirovaniu_i_ispolzovaniu_regionalnykh_fondov_finansovykh_rezerвов.doc } (дата обращения 10.08.2015 г.).

³ Закон Ивановской области «О резервном фонде Ивановской области» утратил силу.

— порядок использования средств Резервного фонда⁴.

Наряду с обозначенными вопросами в законе Новосибирской области урегулировано осуществление контроля в данной сфере; в Омской области соответствующий закон содержит также отдельную статью «Общие положения».

В Иркутской, Курской, Свердловской, Мурманской, Томской, Челябинской, Брянской, Сахалинской, Кемеровской областях, Ставропольском крае, Республике Тыва помимо порядков формирования и использования резервного фонда законодательно урегулированы вопросы осуществления контроля (учет и отчетность⁵) и создания фонда (понятие⁶ или основные положения⁷).

В законах Нижегородской и Магаданской областей наряду с общими положениями, порядком формирования Резервного фонда и порядком использования средств Резервного фонда раздельно урегулированы следующие вопросы:

— отчетность по использованию средств Резервного фонда;

— контроль за использованием средств Резервного фонда.

Также отдельные регионы в структуру соответствующих законов включили следующие элементы:

— в Законе Самарской области содержится отдельная статья «Управление и учет операций со средствами Резервного фонда, размещение средств Резервного фонда на банковских депозитах»;

— в Законе Ульяновской области — «Создание Резервного фонда», «Порядок предоставления информации»;

— в Законе Тамбовской области — «Предоставление информации об использовании средств Резервного фонда Тамбовской области», «Контроль за использованием средств Резервного фонда Тамбовской области».

Значительными по объему регулирования являются законы Ленинградской и Костромской областей.

Закон Ленинградской области помимо определения предмета регулирования и порядка вступления в силу регулирует:

— общие положения;
— порядок формирования резервного фонда;
— порядок использования средств резервного фонда;

— учет средств резервного фонда;

— размещение средств резервного фонда на банковских депозитах;

— контроль за использованием средств резервного фонда.

В Законе Костромской области наряду с предметом регулирования и порядком вступления в силу урегулированы:

— правовая основа настоящего Закона;

— создание Резервного фонда;

— порядок использования и учета средств Резервного фонда;

— контроль за использованием средств Резервного фонда;

— размещение средств Резервного фонда на банковских депозитах.

В ряде регионов⁸ порядок формирования и использования средств этого фонда урегулирован законами субъектов Российской Федерации о бюджетном процессе. В Республике Татарстан вопросы, связанные с созданием и функционированием Резервного фонда регулируются статьей 22.1 Бюджетного кодекса Республики Татарстан.

В Ленинградской области, Республике Башкортостан формирование и использование Резервного фонда предусмотрено как в общем законе о бюджете в процессе, так и в специальном законе о Резервном фонде.

Для обобщения практики правового регулирования отношений, связанных с организацией и функционированием Резервных фондов субъектов Российской Федерации, представляется необходимым остановиться на анализе правового регулирования следующих вопросов:

- 1) понятие Резервного фонда;
- 2) порядок формирования Резервного фонда;
- 3) порядок использования Резервного фонда;
- 4) контроль за использованием Резервного фонда.

⁴ См., например: Закон Хабаровского края «О Резервном фонде Хабаровского края», Закон Приморского края «О Резервном фонде Приморского края».

⁵ В законах Томской области и Чеченской Республики соответствующая статья, регулирующая осуществление контроля за функционированием Резервного фонда, имеет наименование «Учет и отчетность».

⁶ В законе Ставропольского края создание Резервного фонда предусматривается статьей «Понятие резервного фонда».

⁷ В законе Мурманской области создание Резервного фонда предусматривается статьей «Основные положения».

⁸ Пензенская, Тюменская, Вологодская, Липецкая, Кировская области, Республика Коми, Ростовская область, Республика Хакасия, Республика Саха (Якутия), Республика Дагестан, Республика Бурятия, Пермский край, Республика Северная Осетия — Алания, город Севастополь, Республика Крым, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.

2. ПОНЯТИЕ РЕЗЕРВНОГО ФОНДА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Как правило, принимая решение о создании Резервного фонда, региональный законодатель включает в закон понятие этого фонда, дублирующее положения п. 2 статьи 81.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом указывается, что Резервный фонд представляет собой часть средств бюджета субъекта Российской Федерации, предназначенную для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации в случае недостаточности доходов бюджета субъекта Российской Федерации для финансового обеспечения расходных обязательств. При этом несколько субъектов Российской Федерации (Новосибирская область, Республика Бурятия, Томская область, Чеченская область) в своих законодательных актах подчеркивают, что Резервный фонд создается для обеспечения расходных обязательств, *подлежащих исполнению в соответствующем финансовом году*.

Весьма оригинальна трактовка Резервного фонда в законе Брянской области, в статье 1 которого обозначено, что Резервный фонд Брянской области является *региональным фондом финансовых резервов*, предназначенным для исполнения расходных обязательств Брянской области в случае недостаточности доходов областного бюджета для финансового обеспечения расходных обязательств⁹.

В Республике Саха (Якутия) законодательно закреплено, что Резервный фонд республики представляет собой часть средств *государственного бюджета*, предназначенных для исполнения расходных обязательств республики в случае недостаточности доходов *государственного бюджета*

для финансового обеспечения расходных обязательств¹⁰. Несмотря на то, что республиканский закон «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)» оперирует термином «государственный бюджет», это противоречит федеральному законодательству. Следует обратить внимание на то, что статьей 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что «бюджет субъекта Российской Федерации (*региональный бюджет*) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации». Кроме того, согласно п. 4 статьи 3 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в соответствии с указанным кодексом. Норма о непротиворечии регионального законодательства федеральному закреплена также в статье 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации: «... законы субъектов Российской Федерации ... не могут противоречить настоящему Кодексу». Таким образом, в анализируемом законе Республики Саха (Якутия) необходимо заменить термин «государственный бюджет» на «региональный бюджет».

Также следует отметить, что в ряде регионов законы о Резервном субъекте Российской Федерации не содержат в себе определения самого Резервного фонда (Ивановская область, Хабаровский край, Ульяновская область, Пермский край, Тюменская область, Самарская область).

3. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ РЕЗЕРВНОГО ФОНДА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Как уже указывалось, федеральный законодатель установил лишь общее рамочное регулирование вопроса формирования Резервного фонда субъекта Российской Федерации, отнеся решение данного вопроса к компетенции регионального законодателя и установив, что в случае создания Резервного фонда субъекта Российской Федерации порядок формирования средств указанного фонда устанавливается законом субъекта Российской Федерации, за исключением зако-

на о бюджете субъекта Российской Федерации (абзац второй п. 1 статьи 81.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В Методических рекомендациях для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов, разработанных Министерством финансов Российской Федерации, говорится, что возможно два варианта формирования

⁹ См. Закон Брянской области «О резервном фонде Брянской области» (ст. 1).

¹⁰ См. Закон Республики Саха (Якутия) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)» (п. 1 ст. 19).

Резервного фонда субъекта Российской Федерации:

— в составе бюджетных ассигнований (в составе расходной части) бюджета субъекта Российской Федерации и с отражением в ведомственной структуре расходов бюджета. Резервный фонд также может представлять собой часть средств регионального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению;

— в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Следует обратить внимание на то, что нормы о Резервном фонде субъекта Российской Федерации находятся в главе 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации — «Общие положения о расходах бюджетов», что позволяет говорить о правомерности лишь первой конструкции, указанной Министерством финансов Российской Федерации¹¹. Тем не менее, оба эти подхода нашли отражение в законах субъектов Российской Федерации.

В большинстве регионов установлено, что Резервный фонд формируется в составе расходной части бюджета. Тем не менее, в составе источников финансирования дефицита регионального бюджета Резервный фонд формируется в следующих субъектах Российской Федерации: Тамбовская область, Республика Северная Осетия-Алания, Кемеровская область, Приморский край, Мурманская область, Республика Тыва, Ленинградская область, Пермский край, Ивановская область, Новосибирская область, Республика Бурятия.

А вот обособленный учет и управление Резервным фондом предусмотрены в Санкт-Петербурге и Ненецком автономном округе¹².

В отношении источников формирования Резервного фонда субъекта Российской Федерации также нет единого подхода. Можно выделить несколько групп таких источников.

К первой группе следует отнести те регионы, где Резервный фонд формируется за счет остатка средств на едином счете бюджета на начало очередного финансового года, не имеющих целевого назначения. Это самый распространенный подход, его поддерживают: Челябинская область, Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Хабаровский край, Омская область, Свердловская область, Ставропольский край, Ивановская

область, Республика Тыва, Приморский край. В Костромской и Вологодской областях помимо остатков средств на счете бюджета Резервный фонд образуют также налоговые и неналоговые доходы бюджета¹³, в Тульской области и Санкт-Петербурге — доходов от управления средствами резервного фонда¹⁴. В Республике Бурятия, Тамбовской области и Республике Северная Осетия-Алания Резервный фонд формируется за счет остатков бюджетных средств на счету бюджета на начало текущего финансового года, сложившихся за счет общего объема налоговых и неналоговых доходов, полученных по итогам исполнения отчетного финансового года сверх сумм, утвержденных законом о бюджете. При этом в Республике Северная Осетия-Алания эти остатки учитываются без учета доходов, являющихся источниками формирования дорожного фонда республики¹⁵.

Вторую группу составляют те, в которых Резервный фонд формируется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита регионального бюджета. Такого порядка формирования Резервного фонда придерживаются в Ульяновской области, Республике Хакасия, Сахалинской области, Забайкальском крае, Республике Дагестан.

В третью группу необходимо объединить те субъекты Российской Федерации, в чьих законодательных актах прописано, что Резервный фонд формируется по итогам финансового года за счет налоговых и неналоговых доходов, полученных сверх сумм, утвержденных законом о региональном бюджете (Чеченская Республика, Томская область, Камчатский край, Ненецкий автономный округ). В Мурманской области эти суммы устанавливаются без учета внесенных в закон об областном бюджете следующих изменений:

- по налогу на прибыль организаций;
- штрафов, санкций, административных платежей, поступивших в результате принятия мер гражданско-правового характера;
- государственной пошлины¹⁶.

В целом указанные источники формирования Резервного фонда субъекта Российской Фе-

¹¹ См. соответственно: Закон Костромской области «О Резервном фонде Костромской области» (ст. 4), Закон Вологодской области «О бюджетном процессе в Вологодской области» (ст. 8(2)).

¹⁴ См. соответственно: Закон Тульской области «О Резервном фонде Тульской области» (ст. 2), Закон Санкт-Петербурга «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» (ст. 19-1).

¹⁵ См. соответственно: Закон Республики Бурятия «О бюджетном процессе в Республике Бурятия» (ст. 30.2), Закон Республики Северная Осетия-Алания «О бюджетном процессе в Республике Северная Осетия-Алания» (ст. 10.4).

¹⁶ См.: Закон Мурманской области «О Резервном фонде Мурманской области» (ст. 2).

¹¹ См. об этом подробно: *Арбатская Ю.В.* Резервный фонд субъекта Российской Федерации в составе расходов регионального бюджета: правовые вопросы // Академический юридический журнал. — 2014. — № 4 (58). — С. 41.

¹² См. соответственно: Закон Санкт-Петербурга «О бюджетном процессе Санкт-Петербурга» (ст. 19.1), Закон Ненецкого автономного округа «О бюджетном процессе Ненецкого автономного округа» (ст. 18.2).

дерации являются основополагающими и используются во всех регионах в тех или иных сочетаниях. Так, например, в Тюменской области источниками формирования Резервного фонда являются собственные доходы бюджета и остатки средств на счетах по учету средств областного бюджета¹⁷.

Тем не менее, Резервный фонд субъекта Российской Федерации может формироваться и за счет других источников. Так, в Брянской и Курской областях указанный фонд образуется не только за счет налоговых и неналоговых доходов и нецелевых остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета, но и за счет безвозмездных поступлений в бюджет, не имеющих целевого значения, а также за счет иных источников покрытия дефицита областного бюджета¹⁸.

В Республике Башкортостан Резервный фонд формируется за счет:

- остатков средств на счетах по учету средств республиканского бюджета, не имеющих целевого назначения;
- доходов от управления средствами Резервного фонда;
- добровольных взносов, пожертвований от физических и юридических лиц¹⁹.

В Пермском крае Резервный фонд формируется за счет части средств на счете краевого бюджета на начало года, не имеющих целевого назначения. Также источником формирования указанного фонда могут быть поступления налоговых и неналоговых доходов сверх утвержденного бюджета и сокращение расходов края. Помимо этого, средства краевого Резервного фонда могут размещаться на банковских депозитах²⁰. Размещение средств Резервного фонда в качестве источника его формирования также предусмотрено в Ленинградской, Самарской и Кемеровской областях²¹.

В Иркутской области Резервный фонд формируется за счет остатков средств на счете областного бюджета, не имеющих целевого назначения, и части налоговых доходов бюджета от налога на прибыль организаций, налога на доходы

физических лиц и налога на имущество организаций²².

В Ханты-Мансийском автономном округе Резервный фонд формируется за счет остатков на счетах по учету средств бюджета округа, налоговых и неналоговых доходов, а также поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности округа²³.

Независимо от того, за счет каких источников образуется Резервный фонд субъекта Российской Федерации, объем указанного фонда определяется ежегодно в законе о бюджете. Большинство регионов в своих законодательных актах просто прописали данное правило. Однако часть субъектов Российской Федерации предусматривает конкретные значения предельного размера Резервного фонда. Здесь можно выделить два подхода: когда устанавливается конкретная сумма, либо определенные процентные соотношения от тех или иных показателей. Первого подхода придерживаются всего два субъекта Российской Федерации — Ивановская область, где размер Резервного фонда не может превышать 400 млн рублей²⁴, и Пермский край, где размер Резервного фонда устанавливается законом о бюджете в абсолютной сумме до 5 млрд рублей²⁵.

Среди тех регионов, которые придерживаются второго подхода, можно выделить несколько подгрупп.

Первая — размер Резервного фонда не может превышать определенного процента утвержденного на соответствующий финансовый год общего объема доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений. В Брянской, Новосибирской и Курской областях эта величина не должна превышать 7 процентов, в Иркутской и Свердловской областях — 10 процентов, в Ленинградской области и Ненецком автономном округе — 5 процентов, в Омской области — 2 процента, в Костромской области — 1 процента. В некоторых субъектах Российской Федерации используется несколько иная формулировка, но смысл тот же — размер Резервного фонда зависит от общего объема только налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета. Так, в Камчатском крае и Республике Хакасия предельный объем Резервного фонда не

¹⁷ См.: Закон Тюменской области «О бюджетном процессе в Тюменской области» (ст. 4.1).

¹⁸ См., соответственно: Закон Брянской области «О Резервном фонде Брянской области» (ст. 2), Закон Курской области «О Резервном фонде Курской области» (ст. 2).

¹⁹ См.: Закон Республики Башкортостан «О Резервном фонде Республики Башкортостан» (ст. 2).

²⁰ См.: Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» (ст. 3 и 4).

²¹ См., соответственно: Областной закон Ленинградской области «О резервном фонде Ленинградской области» (ст. 3), Закон Самарской области «О Резервном фонде Самарской области» (ст. 2), Закон Кемеровской области «О Резервном фонде Кемеровской области» (ст. 2).

²² См.: Закон Иркутской области «О Резервном фонде Иркутской области» (ст. 2).

²³ См.: Закон Ханты-Мансийского автономного округа «Об отдельных вопросах организации и осуществления бюджетного процесса в Ханты-Мансийском автономном округе» (ст. 3.1).

²⁴ См.: Закон Ивановской области «О резервном фонде Ивановской области» (ст. 2).

²⁵ См.: Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» (ст. 14.1).

должен превышать 5 процентов общего объема указанных доходов, в — Челябинской области — 3 процентов, в Ставропольском крае и Мурманской области — 10 процентов.

Во вторую подгруппу следует отнести субъекты Российской Федерации, устанавливающие размер Резервного фонда, исходя из общего объема расходов регионального бюджета. В Ульяновской области размер фонда не может превышать 3 процентов утвержденного законом о бюджете общего объема расходов, в Забайкальском крае — 10 процентов, в Республике Башкортостан — 20 процентов. В Тамбовской области объем Резервного фонда не может превышать 1,5 процентов от утвержденного общего объема расходов, осуществляемых за счет субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Третью подгруппу объединяет то, что объем Резервного фонда формируется, исходя из определенного размера остатков средств на едином счете регионального бюджета по состоянию на начало очередного финансового года. В Республике Саха (Якутия) объем Резервного фонда не должен превышать 50 процентов указанных остатков, в Приморском крае — 25 процентов.

Ну и, наконец, есть несколько регионов, которые нельзя отнести ни к одной из указанных подгрупп. Так, в Чеченской Республике Резервный фонд формируется по итогам финансового года за счет 50 процентов налоговых и неналоговых доходов республиканского бюджета, полученных сверх сумм, утвержденных законом о бю-

джете²⁶. В Хабаровском крае объем Резервного фонда утверждается в размере, пропорциональном однодневному поступлению налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета, прогнозируемых в очередном финансовом году. При этом расчет однодневных поступлений производится исходя из количества рабочих дней очередного финансового года²⁷. В Республике Бурятия Резервный фонд формируется в текущем финансовом году в объеме, не превышающем три четверти остатков средств на счетах по учету средств бюджета на начало очередного финансового года, не имеющих целевого назначения и (или) 50 процентов фактического поступления налоговых и неналоговых доходов республиканского бюджета, полученных сверх сумм, утвержденных законом о бюджете²⁸.

Не использованный на конец текущего финансового года остаток средств Резервного фонда направляется на формирование Резервного фонда на очередной финансовый год.

В Ленинградской области дополнительно установлено правило, что если закон об областном бюджете не вступил в силу через три месяца после начала финансового года, то Резервный фонд не формируется²⁹.

Таким образом, мы наблюдаем, что среди региональных законодателей нет единства ни в вопросе способов формирования Резервного фонда, ни в вопросе источников формирования такого фонда, ни в вопросе предельного размера Резервного фонда.

4. ПОРЯДОК ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЗЕРВНОГО ФОНДА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В специальных законах субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы организации и функционирования Резервного фонда, порядку использования Резервного фонда, как правило, посвящается самостоятельная статья с одноименным названием³⁰. Хотя иногда, в зависимости от устоявшихся в субъекте Российской Федерации правил юридической техники, такие статьи могут не иметь названия, как, например, в Законе «О резервном фонде Забайкальского края» (статья 4). В тех же субъектах

Российской Федерации, где указанные вопросы урегулированы не отдельным законом, а законами о бюджетном процессе, порядок использования резервного фонда регламентируется в одной статье нормами, регуливающими порядок его формирования³¹. Исключение составляет Закон «О бюджетном процессе в Республике Бурятия», в котором предусмотрена целая глава 7.1, посвященная комплексному регулированию порядка формирования и расходования средств резервного фонда республики. Указанная глава содержит

²⁶ См.: Закон Чеченской Республики «О Резервном фонде Чеченской Республики» (ст. 2).

²⁷ См.: Закон Хабаровского края «О Резервном фонде Хабаровского края» (ст. 2).

²⁸ См. Закон Республики Бурятия «О бюджетном процессе в Республике Бурятия» (ст. 30.2).

²⁹ См.: Областной закон Ленинградской области «О резервном фонде Ленинградской области» (ст. 2).

³⁰ См., например: Закон Брянской области «О резервном фонде Брянской области» (ст. 3); Закон Ивановской области «О резервном фонде Ивановской области» (ст. 3); Закон Камчатского края «О резервном фонде Камчатского края» (ст. 4).

³¹ См., например: Закон Вологодской области «О бюджетном процессе» (ст. 8 (2)); Закон Кировской области «О бюджетном процессе в Кировской области» (ст. 16).

те же статьи, что и законы тех субъектов Российской Федерации, где принят самостоятельный закон о резервном фонде субъекта Российской Федерации.

Важно отметить, что наряду с нормами, регулирующими непосредственно порядок расходования средств Резервного фонда, содержание статей, посвященных порядку формирования этого фонда, в большей части законов субъектов Российской Федерации образуют также нормы, определяющие основные направления расходования средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации. В этой связи необходимо провести сравнительно-правовой анализ направлений расходования средств Резервного фонда в субъектах Российской Федерации.

В качестве наиболее распространенных направлений расходования можно выделить следующие:

1) исполнение публичных нормативных обязательств³². Согласно абзацу 23 статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации публичные нормативные обязательства — это публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях;

2) исполнение публичных обязательств³³. К публичным обязательствам Бюджетный кодекс Российской Федерации (абзац 22 статьи 6) относит обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации);

3) оплата труда работников государственных

учреждений субъекта Российской Федерации с начислениями на нее³⁴;

4) предоставление межбюджетных трансфертов местным бюджетам на софинансирование расходов³⁵. При этом в ряде субъектов Российской Федерации конкретизированы те направления расходования средств муниципальных бюджетов, на которые могут выделяться средства Резервного фонда субъекта Российской Федерации. Так, в Иркутской области³⁶, Камчатском крае³⁷ в качестве самостоятельного направления расходования средств Резервного фонда выделяется предоставление субсидий местным бюджетам на софинансирование расходных обязательств, связанных с выплатой заработной платы с начислениями на нее работникам муниципальных учреждений в Иркутской области;

5) обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации³⁸.

Реже в качестве направлений расходования средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации региональный законодатель предусматривает следующие:

— обязательное медицинское страхование неработающего населения³⁹;

— коммунальные платежи⁴⁰;

— субсидии бюджетным и автономным учреждениям субъекта Российской Федерации на возмещение нормативных затрат, связанных с

³² См., например: Закон Брянской области «О резервном фонде Брянской области» (ч. 1 ст. 3); Закон Забайкальского края «О Резервном фонде Забайкальского края» (подп. 1 п. 1 ст. 4); Закон Камчатского края «О Резервном фонде Камчатского края» (подп. 3 п. 1 ст. 4).

³³ См., например: Закон Забайкальского края «О Резервном фонде Забайкальского края» (подп.1. п. 1 ст. 4); Закон Мурманской области «О Резервном фонде Мурманской области» (абз. 3 п. 1 ст. 3).

³⁴ См., например: Закон Новосибирской области «О Резервном фонде Новосибирской области» (подп. 1 п. 1 ст. 3); Закон Омской области «О Резервном фонде Омской области» (подп. 1 п. 1 ст. 4).

³⁵ См., например: Закон Кемеровской области «О Резервном фонде Кемеровской области» (абз. 2 ч. 1 ст. 3); Закон Иркутской области «О резервном фонде Иркутской области» (подп.1. п. 1 ст. 3).

³⁶ См.: Закон Иркутской области «О резервном фонде Иркутской области» (подп. 3. п. 1 ст. 3).

³⁷ См.: Закон Камчатского края «О Резервном фонде Камчатского края» (подп. 2 п. 1 ст. 4).

³⁸ См., например: Закон Костромской области «О Резервном фонде Костромской области» (подп. 3 п. 1 ст. 5); Закон Кемеровской области «О Резервном фонде Кемеровской области» (абз. 4 ч. 1 ст. 3); Закон Республики Северная Осетия-Алания «О Резервном фонде Республики Северная Осетия-Алания» (подп. 2 п. 3 ст. 19).

³⁹ См., например: Закон Магаданской области «О Резервном фонде Магаданской области» (абз. 3 п. 1 ст. 3); Закон Мурманской области «О Резервном фонде Мурманской области» (абз. 7 п. 1 ст. 3); Закон Приморского края «О Резервном фонде Приморского края» (подп. 3 п. 1 ст. 3).

⁴⁰ См., например: Закон Республики Бурятия «О бюджетном процессе в Республике Бурятия» (подп. 3 п. 1 ст. 13. 3); Закон Мурманской области «О Резервном фонде Мурманской области» (абз. 4 п. 1 ст. 3); Закон Ульяновской области «О Резервном фонде Ульяновской области» (подп. 2 п. 1 ст. 3).

оказанием государственных услуг (выполнением работ) в соответствии с государственным заданием⁴¹;

— реализация адресных целевых инвестиционных программ субъекта Российской Федерации⁴²;

— оплата налоговых и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации государственными казенными учреждениями субъекта Российской Федерации⁴³;

— предоставление субвенций бюджетам муниципальных образований на реализацию органами местного самоуправления субъекта Российской Федерации передаваемых им отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации⁴⁴;

— покрытие временных кассовых разрывов⁴⁵;

— осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства⁴⁶;

— дотации местным бюджетам на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов⁴⁷.

В процессе анализа регионального законодательства в рассматриваемой сфере обращает на себя внимание Закон «О Резервном фонде Магаданской области», в котором предусмотрено, что средства Резервного фонда направляются, в том числе на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг в случаях,

возникающих в результате государственного регулирования тарифов на тепловую энергию, вырабатываемую котельными на органическом топливе, электроснабжение от дизельных электростанций, водоснабжение и водоотведение для населения, а также на электроэнергию, используемую для выработки тепловой энергии электростанциями (абз. 6 п. 1 статьи 4).

В качестве негативного опыта правового регулирования направлений расходования средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации можно привести законы Камчатского края и Кемеровской области, в которых перечень направлений расходования открытый. Так, подп. 5 п. 1 статьи 4 Закона Камчатского края «О Резервном фонде Камчатского края» предусмотрено, что средства Резервного фонда Камчатского края используются для финансового обеспечения, в том числе иных расходных обязательств Камчатского края. Исполнение иных социальных и экономически значимых расходных обязательств Кемеровской области, как направление расходования средств Резервного фонда, выделено в абз. 7 п. 1 статьи 3 Закона Кемеровской области «О Резервном фонде Кемеровской области». Такое правовое регулирование создает благоприятные условия для коррупциогенных проявлений. Согласно подп. «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁴⁸ подобная неопределенность оснований для принятия правоприменительным органом решения является коррупциогенным фактором (широта дискреционных полномочий).

Думается, что, когда региональный законодатель желает предусмотреть достаточно большой перечень тех направлений, на которые могут расходоваться средства Резервного фонда субъекта Российской Федерации, он должен это максимально конкретизировать, определив четкий перечень оснований, как это сделано, например, в законах Республики Бурятия и Ставропольского края. Так, согласно статье 30.3 Закона Республики Бурятия «О бюджетном процессе в Республике Бурятия» в случае недостаточности доходов республиканского бюджета в текущем финансовом году средства Резервного фонда направляются на исполнение в первоочередном порядке следующих расходов республиканского бюджета:

- 1) заработная плата;
- 2) начисления на выплаты по оплате труда;
- 3) коммунальные услуги;
- 4) перечисления другим бюджетам бюджет-

⁴¹ См., например: Закон Омской области «О Резервном фонде Омской области» (подп. 3 п. 1 ст. 4).

⁴² См., например: Закон Тамбовской области «О Резервном фонде Тамбовской области» (абз. 6 п. 2 ст. 3); Закон Костромской области «О Резервном фонде Костромской области» (подп. 5 п. 1 ст. 5).

⁴³ См., например: Закон Магаданской области «О Резервном фонде Магаданской области» (абз. 2 п. 1 ст. 3); Закон Тамбовской области «О Резервном фонде Тамбовской области» (абз. 3 п. 3 ст. 3).

⁴⁴ См., например: Закон Свердловской области «О Резервном фонде Свердловской области» (подп. 6 п. 1 ст. 4); Закон Ульяновской области «О Резервном фонде Ульяновской области» (подп. 3 п. 1 ст. 3).

⁴⁵ См., например: Закон Кемеровской области «О Резервном фонде Кемеровской области» (абз. 6 п. 1 ст. 3); Закон Самарской области «О Резервном фонде Самарской области» (абз. 3 ст. 3).

⁴⁶ См., например: Закон Забайкальского края «О Резервном фонде Забайкальского края» (подп. 4 п. 1 ст. 4); Закон Республики Бурятия «О бюджетном процессе в Республике Бурятия» (подп. 4 п. 1 ст. 30.3).

⁴⁷ См., например: Закон Омской области «О Резервном фонде Омской области» (подп. 4 п. 1 ст. 4); Закон Свердловской области «О Резервном фонде Свердловской области» (подп. 3, 4 п. 1 ст. 4).

⁴⁸ Постановление Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

ной системы Российской Федерации, за исключением субсидий из республиканского бюджета бюджетам муниципальных образований в Республике Бурятия на софинансирование объектов капитального строительства;

5) социальное обеспечение;

6) обслуживание государственного долга Республики Бурятия;

7) безвозмездные перечисления бюджетным и автономным учреждениям, за исключением субсидий на иные цели;

8) увеличение стоимости материальных запасов.

В Законе Ставропольского края «О резервном фонде Ставропольского края» предусмотрен самый большой перечень направлений расходования средств Резервного фонда. В соответствии с п. 2 статьи 3 указанного закона в первоочередном порядке средства резервного фонда направляются на финансовое обеспечение следующих расходных обязательств:

1) оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда;

2) социальное обеспечение населения;

3) коммунальные услуги;

4) медикаменты, перевязочные средства и прочие лечебные расходы;

5) продукты питания;

6) обслуживание и погашение государственного долга Ставропольского края;

7) субсидии государственным бюджетным учреждениям Ставропольского края и государственным автономным учреждениям Ставропольского края на выполнение государственного задания;

8) предоставление бюджетам муниципальных образований Ставропольского края:

а) субвенций на финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий;

б) субсидий на финансирование районных фондов финансовой поддержки поселений Ставропольского края, обеспечение сбалансированности бюджетов поселений Ставропольского края и дополнительное выравнивание бюджетной обеспеченности городских округов Ставропольского края;

в) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований Ставропольского края;

г) иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из краевого бюджета в соответствии со статьей 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Между тем в некоторых субъектах Российской Федерации законодатель очень лаконично подходит к определению вариантов расходования средств Резервного фонда, ограничиваясь общим указанием о том, что средства Резервного фонда используются в случае недостаточности

доходов бюджета субъекта Российской Федерации для финансового обеспечения расходных обязательств субъекта Российской Федерации⁴⁹.

При регулировании непосредственно процедуры расходования средств Резервного фонда в субъектах Российской Федерации также нет единообразия. В одних регионах законодатель достаточно подробно подходит к регламентации этой процедуры, в других, напротив, — ограничивается двумя-тремя предложениями. Вместе с тем, можно выделить некоторые общие для всех субъектов Российской Федерации правила, обязательные в процессе использования средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации:

1. Решение об использовании средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации на исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации⁵⁰. Кроме этого, в двух субъектах Российской Федерации предусмотрено, что решения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по использованию средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации согласовывается с иными органами. Так, согласно п. 7 статьи 6.1. Закона Республики Дагестан «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан» решение об использовании средств резервного фонда республики принимается Правительством республики по согласованию с Главой республики. А в Новосибирской области такое решение в обязательном порядке согласуется с Законодательным Собранием Новосибирской области. Последнее должно решить вопрос о согласовании (либо отказе в нем) течение 10 дней со дня поступления в Законодательное Собрание Новосибирской области соответствующего предложения и его обоснования⁵¹.

При этом в законах незначительного количества субъектов Российской Федерации содержатся положения, указывающие субъектов, которые могут выступать с предложениями об использовании средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации. Так, в Забайкальском крае и Кемеровской области такие предложения вно-

⁴⁹ См., например: Закон Ивановской области «О резервном фонде Ивановской области» (ч. 1 ст. 3); Закон Вологодской области «О бюджетном процессе в Вологодской области» (ст. 8(1)); Закон Кировской области «О бюджетном процессе в Кировской области» (ч. 2 ст. 16).

⁵⁰ См., например: Закон Брянской области «О резервном фонде Брянской области» (п. 2 ст. 3); Закон Кировской области «О бюджетном процессе в Кировской области» (п. 5 ст. 16).

⁵¹ Закон Новосибирской области «О Резервном фонде Новосибирской области» (п. 3 ст. 3).

сятся на рассмотрение высшего исполнительного органа уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере финансов (далее — уполномоченный орган) (в Забайкальском крае также предусмотрено, что по поручению Губернатора)⁵². Более широкий круг субъектов, уполномоченных на внесение предложений по расходованию средств резервного фонда субъекта Российской Федерации, предусмотрен Законом «О Резервном фонде Костромской области». В соответствии с п. 5 статьи 5 указанного закона предложения об использовании средств Резервного фонда могут направляться в администрацию Костромской области депутатами Костромской областной Думы, руководителями органов исполнительной власти Костромской области, представительными органами муниципальных образований и главами муниципальных образований Костромской области.

Необходимо также отметить, что в случае необходимости покрытия временных кассовых разрывов, возникающих в ходе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, за уполномоченным органом законодательно закрепляется право принятия самостоятельного решения по использованию средств резервного фонда субъекта Российской Федерации⁵³.

2. Средства Резервного фонда размещаются уполномоченным органом на банковских депозитах в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации⁵⁴.

3. Средства Резервного фонда субъекта Российской Федерации могут направляться на покрытие временных кассовых разрывов бюджета субъекта Российской Федерации с обязательным восстановлением до конца соответствующего финансового года⁵⁵.

4. Неиспользованный на конец текущего финансового года остаток средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации направляется на

формирование Резервного фонда субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год⁵⁶.

5. Управление и учет движения средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации осуществляет уполномоченный орган⁵⁷.

6. Объем Резервного фонда субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации⁵⁸.

Отдельно следует отметить Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае», п. 2 статьи 14.1 которого предусмотрено, что предельный размер резервного фонда Пермского края не может превышать в абсолютной сумме 5 миллиардов рублей.

В заключение хотелось бы отметить, что самое детальное регулирование именно порядка использования средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации содержит Закон «О резервном фонде Тамбовской области». В статье 3 указанного закона не только содержатся перечень направлений расходования средств Резервного фонда, общие правила принятия решения об использовании таких средств, описанные выше, но также и алгоритм принятия Администрацией Тамбовской области решения о выделении средств из Резервного фонда. Как предусмотрено п. 3 статьи 3 данного закона Администрация Тамбовской области по итогам рассмотрения отчета об исполнении областного бюджета за девять месяцев текущего финансового года осуществляет оценку ожидаемого поступления налоговых и неналоговых доходов областного бюджета за текущий финансовый год. В случае, если оценка ожидаемого поступления налоговых и неналоговых доходов областного бюджета за текущий финансовый год соответствует утвержденным показателям налоговых и неналоговых доходов областного бюджета на текущий финансовый год или превышает их, средства Резервного фонда Тамбовской области используются на финансовое обеспечение бюджетных инвестиций. Распределение средств Резервного фонда Тамбовской области по каждому инвестиционному проекту утверждается приложением к закону Тамбовской области об областном бюджете.

⁵² Закон Забайкальского края «О Резервном фонде» (п. 3 ст. 4), Закон Кемеровской области «О Резервном фонде Кемеровской области» (п. 5 ст. 3).

⁵³ См., например: Закон Камчатского края «О Резервном фонде Камчатского края» (п. 2 и 3 ст. 4); Закон Магаданской области «О Резервном фонде Магаданской области» (п. 3 ст. 3).

⁵⁴ См., например: Закон Новосибирской области «О Резервном фонде Новосибирской области» (п. 2 ст. 3); Закон Республики Башкортостан «О Резервном фонде Республики Башкортостан» (п. 6 ст. 3).

⁵⁵ См., например: Закон Вологодской области «О бюджетном процессе в Вологодской области» (п. 4 ст. 8(2)); Закон Магаданской области «О Резервном фонде Магаданской области» (абз. 3 п. 3 ст. 3).

⁵⁶ См., например: Закон Забайкальского края «О Резервном фонде Забайкальского края» (ст. 5); Закон Костромской области «О Резервном фонде Костромской области» (п. 4 ст. 5).

⁵⁷ См., например: Закон Ивановской области «О резервном фонде Ивановской области» (п. 3 ст. 3); Закон Курской области «О резервном фонде Курской области» (п. 5 ст. 3).

⁵⁸ См., например: Закон Кировской области «О бюджетном процессе в Кировской области» (п. 3 ст. 16); Закон Республики Дагестан «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан» (п. 3 ст. 6.1).

5. КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СРЕДСТВ РЕЗЕРВНОГО ФОНДА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К вопросу регулирования организации контроля за использованием средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации региональный законодатель подходит с различной степенью конкретизации. В законах ряда субъектов Российской Федерации содержание статьи с названием «Контроль за использованием Резервного фонда субъекта Российской Федерации» образует отсылочная норма о том, что такой контроль осуществляется в порядке, определяемом бюджетным законодательством Российской Федерации, а также норма, согласно которой информация об использовании средств Резервного фонда в отчетном финансовом году представляется в составе документов и материалов, представляемых одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации⁵⁹.

Встречается подход, когда в законе в принципе отсутствуют нормы, регулирующие порядок осуществления контроля за использованием средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации. Этот подход наиболее характерен для субъектов Российской Федерации, в которых порядок использования средств Резервного фонда регулируется законом о бюджетном процессе⁶⁰. Однако такая же ситуация сложилась и в Ивановской области, Приморском крае, где имеются специальные законы о Резервном фонде, но нормы о контроле за использова-

нием средств этого фонда в них не включены⁶¹.

В остальном закрепляются правила, согласно которым органом, контролирующим расходование средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации, выступает законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в который с периодичностью, установленной законодательством, представляются отчеты о расходовании средств этого фонда.

Максимально конкретизирован порядок осуществления контроля за использованием средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации в законах Тульской, Кемеровской, Сахалинской областей, Чеченской Республики, Республики Тыва. Как предусматривается указанными выше законами, информация об использовании средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и контрольно-счетную палату субъекта Российской Федерации ежеквартально. Кроме этого, в эти же органы представляется годовой отчет об использовании средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации в составе документов и материалов, представляемых одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе исследования законодательных актов субъектов Российской Федерации был выявлен ряд проблем.

Резервный фонд субъекта Российской Федерации по своей сути должен являться инструментом финансово-экономической политики региона, призванный способствовать обеспечению ее сбалансированности, сглаживанию неблагоприятных колебаний в бюджетных доходах соответ-

ствующего региона, сохраняя и перераспределяя данные финансовые ресурсы во времени. Вместе с тем, бюджетное законодательство Российской Федерации не содержит специальных норм, предусматривающих возможность по обособленному учету, хранению средств Резервного фонда на отдельном банковском счете, как это ранее предусматривалось в отношении целевых бюджетных фондов. Несмотря на то, что законами субъектов Российской Федерации при регламентации порядка формирования Резервного фонда указываются конкретные виды доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, за счет которых наполняется данный фонд, его вряд ли можно по правовому режиму соотне-

⁵⁹ См., например: Закон Брянской области «О резервном фонде Брянской области» (ст. 4), Закон Камчатского края «О Резервном фонде Камчатского края» (ст. 5), Закон Кировской области «О бюджетном процессе в Кировской области» (п.7 ст. 16).

⁶⁰ См., например: Закон Вологодской области «О бюджетном процессе в Вологодской области» (ст. 8.2), Закон города Севастополя «О бюджетном процессе в городе Севастополе» (ст. 20), Закон Орловской области «О бюджетном процессе в Орловской области» (ст. 26.1).

⁶¹ См., например: Закон Ивановской области «О Резервном фонде Ивановской области», Закон Приморского края «О Резервном фонде Приморского края».

сти с целевыми бюджетными фондами. Так, целевые бюджетные фонды — это те, которые образуются за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений в составе бюджета формируется фонд денежных средств, который используется по отдельной смете. Однако конструкция Резервного фонда субъекта Российской Федерации лишь предполагает закрепление общей суммы этих поступлений, а не привязку расходов фонда к конкретным источникам.

Таким образом, средства Резервного фонда субъекта Российской Федерации отражаются в законе о бюджете абсолютной суммой, а их реальная денежная масса хранится и учитывается на едином счете регионального бюджета в Центральном Банке Российской Федерации. В случае выявления в течение финансового года недостаточности поступающих в бюджет денежных средств для покрытия всех запланированных расходных обязательств, может возникнуть ситуация, когда Резервный фонд останется лишь «на бумаге», а реально этих денег на банковском счете не окажется. Также необходимо отметить, что при действующей системе правового регулирования бюджетной сферы неиспользованные в течение года денежные средства Резервного фонда не переходят неизменным остатком этого фонда на начало следующего года, а рассматриваются в качестве остатков на бюджетных счетах.

Достичь цели обеспечения сбалансированности соответствующего бюджета в условиях колебания доходов или расходных обязательств позволит использование лишь такого подхода, когда средства Резервного фонда субъекта Российской Федерации подлежат обособленному управлению, учету и хранению (на отдельном счете), поскольку в этом случае возможно накопление фонда во временном интервале более одного года с дальнейшим использованием их на определенные цели. В противном случае создание Резервного фонда в качестве антикризисного механизма не достигнет поставленных целей. Более того, в условиях продолжающейся рецессии и экономического кризиса регион может оказаться не в состоянии создать такой фонд. Так, в Новосибирской области действие Закона Новосибирской области «О Резервном фонде Новосибирской области» приостановлено до 1 января 2010 года. В Иркутской области в течение 2013 и 2014 года Резервный фонд не создавался по причине отсутствия необходимых на то ресурсов. В Ивановской области Закон «О резервном фонде Ивановской области» утратил силу. Еще в четырех регионах (Республика Крым, Орловская область, город Севастополь, Кировская область)

в законах о бюджетном процессе прописана возможность создания такого фонда, однако сам фонд не создан.

Также следует учитывать, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации отсутствуют специальные нормы об управлении средствами Резервного фонда субъекта Российской Федерации. Поэтому применяется общее правило, закрепленное в п. 2 статьи 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому субъекты Российской Федерации могут размещать бюджетные средства на банковских депозитах только в том случае, если расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах субъектами Российской Федерации не может превышать шесть месяцев. Таким образом, можно говорить о наличии ограничений в использовании механизма инвестирования средств Резервного фонда в банковские депозиты. Для эффективного управления средствами Резервного фонда в п. 2 статьи 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации необходимо внести некоторые изменения и закрепить возможность размещения временно свободных денежных средств региональных бюджетов в объеме создаваемого Резервного фонда субъекта Российской Федерации.

На сегодняшний момент создание Резервного фонда является правом субъекта Российской Федерации, и, принимая соответствующее решение, представляется необходимым оценить экономическую целесообразность такого шага. Отсутствие в федеральном законодательстве единой четкой концепции создания и функционирования Резервных фондов субъектов Российской Федерации не позволяет субъекту Российской Федерации в полной мере эффективно реализовать свое полномочие по созданию такого фонда. Однако вместо усовершенствования нормативно-правового регулирования законодательной базы в отношении бюджетных резервов субъектов Российской Федерации федеральный законодатель старается стимулировать субъекты Российской Федерации к созданию региональных резервных фондов путем отказа в получении бюджетного кредита из федерального бюджета тем регионам, которые не приняли в соответствии с рекомендациями Минфина России законодательство о Резервном фонде.

Представляется, что для использования Резервного фонда субъекта Российской Федерации, который в случае кризиса позволит продолжать реализацию расходных приоритетов, необ-

ходимо внести ряд изменений в бюджетное законодательство Российской Федерации, среди которых, прежде всего, должны быть предусмотрены обособленный учет и хранение средств фонда на отдельном банковском счете с возможностью их капитализации. Только усовершенствовав

должным образом правовую базу, касающуюся Резервного фонда субъектов Российской Федерации, можно требовать от регионов эффективного проведения взвешенной, сбалансированной бюджетной политики в условиях кризисной экономики.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ В ИССЛЕДОВАНИИ

1. О бюджетном процессе в Вологодской области : закон Вологодской области от 19 февраля 2008 г. № 1756-ОЗ (в ред. от 5 декабря 2014 г.) // Красный Север. — 2008. — 23 февраля.

2. О бюджетном процессе в городе Севастополе : закон города Севастополя от 14 августа 2014 г. № 59-ЗС // Севастопольские известия. — 2014. — № 80-81(1702).

3. О бюджетном процессе в Кировской области : закон Кировской области от 24 октября 2013 г. № 336-ЗО (в ред. от 23 декабря 2014 г.) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. — 2013. — № 6(150). — Ст. 5353.

4. О бюджетном процессе в Орловской области : закон Орловской области от 26 декабря 2014 г. № 1724-ОЗ // Орловская правда. — 2014. — № 169.

5. О бюджетном процессе в Пермском крае : закон Пермского края от 12 октября 2007 г. № 111-ПК (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Пермского края. — 2007. — 30 ноября.

6. О бюджетном процессе в Республике Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 15 июля 2005 г. № 205-з (в ред. от 4 марта 2014 г.) // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. — 2005. — № 18(216). — ст. 917.

7. О бюджетном процессе в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 3 июля 2007 г. № 2359-III (в ред. от 2 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Республики Бурятия. — 2007. — № 6-7(99-100).

8. О бюджетном процессе в Республике Крым : закон Республики Крым 17 июля 2014 г. № 35-ЗРК // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. — 2014. — № 1. — часть 1.

9. О бюджетном процессе в Республике Северная Осетия-Алания : закон Республики Северная Осетия-Алания от 9 июля 2008 г. № 33-РЗ (в ред. от 18 декабря 2013 г.) // Газета «Северная Осетия». — 2008. — № 173.

10. О бюджетном процессе в Тюменской области : закон Тюменской области от 12 октября 2001 г. № 426 (в ред. от 7 ноября 2014 г.) // Вестник Тюменской областной Думы. — 2001. — № 11.

11. О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан : закон Республики Дагестан от 6 июня 2005 г. № 23 (в ред. от 30 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Республики Дагестан. — 2005. — № 6. — Ст. 392.

12. О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Хакасия : закон Республики Хакасия от 7 декабря 2007 г. № 93-ЗРХ (в ред. от 25 декабря 2013 г.) // Вестник Хакасии. — 2007. — № 75.

13. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 5 февраля 2014 г. № 1280-З (в ред. от 26 ноября 2014 г.) // Якутские ведомости. — 2014. — № 15.

14. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тамбовской области : закон Тамбовской области от 28 октября 2005 г. № 369-З (в ред. от 7 апреля 2014 г.) // Тамбовская жизнь. — 2005. — № 229-230.

15. О резервном фонде Брянской области : закон Брянской области от 10 октября 2010 г. № 87-З (в ред. от 6 июня 2013 г.) // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». — 2010. — №11/2.

16. О Резервном фонде Забайкальского края : закон Забайкальского края от 25 декабря 2012 г. № 758-33К // Забайкальский рабочий. — 2012. — № 248.

17. О резервном фонде Ивановской области : закон Ивановской области от 29 октября 2013 г. № 79-ОЗ // Собрание законодательства Ивановской области. — 2013. — № 43(662).

18. О Резервном фонде Иркутской области : закон Иркутской области от 12 июля 2010 г. № 54-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. — 2010. — № 22 (том 3).

19. О Резервном фонде Камчатского края : закон Камчатского края от 30 января 2012 г. № 17 // Официальные Ведомости. — 2012. — № 42-49.

20. О Резервном фонде Кемеровской области : закон Кемеровской области от 15 июля 2009 г. № 90-ОЗ (в ред. от 3 октября 2011 г.) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. — 2009. — № 89.

21. О Резервном фонде Костромской области : закон Костромской области от 30 апреля 2013 г. № 358-5-ЗКО // СП — нормативные документы. — 2013. — № 18.

22. О резервном фонде Курской области : закон Курской области от 19 декабря 2011 г. № 111-ЗКО // Курская правда. — 2011. — № 154.

23. О резервном фонде Ленинградской области : закон Ленинградской области от 13 июня 2012 г. № 45-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. — 2012. — № 67.

24. О Резервном фонде Магаданской области : закон Магаданской области от 25 октября 2012 г. № 1532-ОЗ // (в ред. от 31 октября 2013 г.) // Магаданская правда. — 2012. — № 108.

25. О Резервном фонде Мурманской области : закон Мурманской области от 17 декабря 2009 г. № 1172-01-ЗМО (в ред. от 19 декабря 2014 г.) // Мурманский Вестник. — 2009. — № 242/1.

26. О Резервном фонде Новосибирской области : закон Новосибирской области от 4 июля 2012 г. № 231-ОЗ (действие данного документа приостановлено до 1 января 2020 г. Законом Новосибирской области от 23 декабря 2014 г. № 502-ОЗ) // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. — 2012. — № 35.

27. О Резервном фонде Омской области : закон Омской области от 3 февраля 2012 г. № 1424-ОЗ (в ред. от 17 июля 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. — 2012. — № 1(74). — Ст. 4735.

28. О Резервном фонде Приморского края : закон Приморского края от 5 декабря 2011 № 860-КЗ (в ред. от 20 декабря 2012 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. — 2011. — № 212.

29. О Резервном фонде Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 3 июля 2013 г. № 715-з // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. — 2013. — № 21(423). — Ст. 963.

30. О Резервном фонде Республики Тыва : закон Республики Тыва от 14 июня 2012 г. № 1372 ВХ-1 (в ред. от 15 октября 2012 г.) // Нормативные акты Республики Тыва (приложение к газете «Тувинская правда»). — 2012. — № 22.

31. О резервном фонде Самарской области : закон Самарской области от 5 декабря 2011 г. № 129-ГД

(в ред. от 7 ноября 2012 г.) // Волжская коммуна. — 2011. — № 454.

32. О Резервном фонде Сахалинской области : закон Сахалинской области 26 февраля 2009 г. № 10-ЗО (в ред. от 29 декабря 2009 г.) // Губернские ведомости. — 2009. — № 38.

33. О Резервном фонде Свердловской области : закон Свердловской области от 2 сентября 2011 г. № 78-ОЗ (в ред. от 17 июня 2013 г.) // Собрание законодательства Свердловской области. — 2011. — № 9-1. — Ст. 1527.

34. О резервном фонде Ставропольского края : закон Ставропольского края 27 декабря 2012 г. № 128-кз // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. — 2013. — № 18. — Ст. 10245.

35. О резервном фонде Тамбовской области : закон Тамбовской области от 30 декабря 2010 г. № 728-З (в ред. от 2 октября 2012 г.) // Тамбовская жизнь (специальный выпуск). — 2011. — № 1(1083).

36. О резервном фонде Томской области : закон Томской области от 13 октября 2010 г. № 229-ОЗ (в ред. от 9 февраля 2012 г.) // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов). — 2010. — № 42(164).

37. О Резервном фонде Тульской области : закон Тульской области 18 октября 2011 г. № 1661-ЗТО // Вестник Тульской областной Думы. — 2011. — № 17(170).

38. О резервном фонде Ульяновской области : закон Ульяновской области от 28 сентября 2009 г. № 127-ОЗ // Ульяновская правда. — 2009. — № 80.

39. О Резервном фонде Хабаровского края : закон Хабаровского края от 25 июля 2012 г. № 207 (в ред. от 25 сентября 2013 г.) // Собрание законодательства Хабаровского края. — 2012. — № 7(120). — Ч. I.

40. О резервном фонде Чеченской Республики : закон Чеченской Республики от 8 февраля 2012 г. № 31 (1714) // Вести Республики. — 2012. — № 31 (1714).

41. Об отдельных вопросах организации и осуществления бюджетного процесса в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 20 июля 2007 г. № 99-оз (в ред. от 23 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — 2007. — № 7.